

Die Rechtsstellung des Bürgermeisters in der spanischen Lokalverwaltung

von

Max Schermeyer
aus Nürnberg

1967

1967 № 233



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41533917_0026

Die Rechtsstellung des Bürgermeisters in der spanischen Lokalverwaltung

Inaugural-Dissertation
der Juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
zu Erlangen-Nürnberg

vorgelegt von
Max Schermeyer
aus Nürnberg



Referent: Professor Dr. Alfred Voigt

Tag der mündlichen Prüfung: 6.6.1967

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Einleitung: DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES BÜRGERMEISTERAMTS	1
KAPITEL I : DIE BERUFUNG DES BÜRGERMEISTERS	22
1. Die Ernennung: Rückkehr zu einem Prinzip der absoluten Monarchie	22
2. Die Voraussetzungen der Ernennung	27
3. Der Einsetzungsakt	31
KAPITEL II : DAS DIENSTVERHÄLTNIS	35
1. Der Bürgermeister als "Autorität"	35
2. Die Verpflichtung zur Über- nahme des Ehrenamts	37
3. Die Entschädigung des Bürger- meisters für seine Amts- tätigkeit	40
4. Die besonderen Ehrenvorrechte des Bürgermeisters	47
5. Die Amtsdauer des Bürger- meisters	50
KAPITEL III: DIE AUFGABEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN DES BÜRGERMEISTERS	53
Die Doppelnatur des Bürgermeisters als Basis seiner verschiedenen Aufgabenbereiche	53
A. DER BÜRGERMEISTER ALS PRÄSIDENT DES GEMEINDERATS UND DER "COMISION PERMANENTE"	55
1. Einberufung und Leitung der Sitzungen beider Gremien	59
2. Der Bürgermeister als Vollzugs- organ der Beschlüsse beider Ratskörperschaften	68

	<u>Seite</u>
3. Die Stellung des Bürgermeisters im Rahmen des kommunalen Personalwesens	75
a) Die Einstellung der "waffen- tragenden Polizeibeamten"	77
b) Die Dienstaufsicht des Bürgermeisters	81
c) Die Disziplinargewalt des Bürgermeisters	81
 B. DER BÜRGERMEISTER ALS CHEF DER LOKALVERWALTUNG	 86
1. Die Leitung und Überwachung der gemeindlichen Verwaltungs- einrichtungen	88
a) Der Bürgermeister als Chef der Gemeinde- und Feldpolizei	90
b) Die Mittel des Bürgermeisters zur Durchsetzung seiner Lei- tungs- und Überwachungs- funktion	95
2. Die Geldstrafgewalt des Bürgermeisters	98
3. Die Aufgaben des Bürgermeisters in der Wirtschaftsverwaltung der Gemeinde	103
a) Die Verwaltung des Gemeinde- vermögens	103
b) Die Mitwirkung des Bürger- meisters bei den Vertrags- abschlüssen der Gemeinde	104
c) Die Mitwirkung des Bürger- meisters beim Zustandekommen des Gemeindehaushalts	108
d) Die Befugnisse des Bürger- meisters in Ausführung des Gemeindehaushalts	111
4. Die Vertretung der Gemeinde vor Gericht	113
5. Sonstige Funktionen des Bürger- meisters als Chef der Lokal- verwaltung	115

	<u>Seite</u>
C. DER BÜRGERMEISTER ALS DELEGIER- TER DES STAATS IN DER GEMEINDE	118
1. Die Verpflichtung des Bürger- meisters zur Ausführung der Gesetze und Anordnungen der höheren Verwaltung	121
2. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	123
3. Sonstige delegierte Befugnisse des Bürgermeisters	130
KAPITEL IV : DAS DELEGATIONSRECHT DES BÜRGER- MEISTERS UND SEINE STELLVERTRETUNG	132
KAPITEL V : DIE KONTROLLE DER TÄTIGKEIT DES BÜRGERMEISTERS	137
1. Die Kontrolle des Bürgermeisters durch Gemeindeorgane	137
2. Die Kontrolle des Bürgermeisters durch die höhere staatliche Verwaltungshierarchie	139
a) Die von Amts wegen erfolgende Kontrolle	140
b) Die Kontrolle des Bürgermei- sters im Rechtsschutzsystem der Verwaltung	148
3. Die Kontrolle des Bürgermeisters durch die Verwaltungsgerichts- barkeit	151
a) Die Kontrolle des Bürgermeisters im Rahmen der Nachprüfung von Maßnahmen der Staatsaufsicht	152
b) Die Kontrolle des Bürgermei- sters im Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit	153
KAPITEL VI : DIE VERANTWORTLICHKEIT DES BÜRGERMEISTERS	156
1. Die zivilrechtliche Haftung des Bürgermeisters	157
2. Die strafrechtliche Haftung des Bürgermeisters	161

	<u>Seite</u>
3. Die Disziplinarhaftung des Bürgermeisters	164
KAPITEL VII: DIE BÜRGERMEISTER MINDERER RANGORDNUNG	169
1. Die Bürgermeister der Zwerg- gemeinden (alcaldes pedáneos)	169
2. Die "Alcaldes de barrio"	174
KAPITEL VIII: DIE RECHTSSTELLUNG DER BÜRGER- MEISTER VON MADRID UND BARCELONA	177
1. Die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen	177
2. Die Besonderheiten des Bürger- meisteramts nach den Stadt- rechten von Madrid und Barcelona	179
Vergleichende Schlußbetrachtung	190

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- Abella, Fermín Derecho administrativo provincial y municipal, Madrid 1877, 6 Bde. - Bd.1
- ders. Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, 2.Aufl., Madrid 1925
- Abella, Fermín Régimen local (I Ley de Bases, II Texto refundido de la Ley de 1955, III Disposiciones complementarias), 3.Aufl., Madrid 1956
- Abella Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las corporaciones locales (comentado por la redacción de "El consultor de los Ayuntamientos"), 1.Aufl., Madrid 1955
- Aguado Bleye, Pedro Manual de Historia de España, 7. überarb.Aufl., Madrid 1954/56, 3 Bde. - Bd.1
- Agustín Díez, La comunidad de aldea, REVL 1955, Florentino S.185-214
- Albi Cholvi, El Corregidor en el Municipio Fernando español bajo la Monarquía absoluta (ensayo histórico-crítico), Madrid 1943
- Alcubilla Martínez, Diccionario de la Administración ..arcelo española, Compilación de la Novísima Legislación de España en todos los ramos de la Administración pública, 4.Aufl., Madrid 1886/87, 8 Bde. - Bd.7
- Alvarez de Toledo, La Autarquía municipal en la nueva José Ley de Bases, in "Estudios de Administración local" (Comentarios a la Ley de Régimen local), Oviedo 1946, S.125 - 147
- Alvarez-Gendín El nuevo régimen municipal de y Blanco, Sabino Barcelona, REVL 1960, S.487-513
- ders. Tendencia a profesionalizar el desempeño de los órganos gestores municipales, REVL 1958, S.803-831

- Alvarez-Gendín y Blanco, Sabino Teoría y práctica de lo contencioso-administrativo (glosas de la nueva Ley), Barcelona 1960
- ders. Tratado general de Derecho administrativo, Barcelona 1963, 2 Bde.
- Arcé Monzón, Luis El recurso de reposición en la Administración local, REVL 1961, S.841-858
- ders. Atribuciones de los órganos municipales, REVL 1964, S.842-865
- Ballbé Prunés, Manuel Barcelona, régimen especial, in "Gaceta ilustrada" 1960, Juniheft, S.44 ff.
- Ballesteros y Beretta, Antonio Historia de España y su influencia en la Historia Universal, 2.Aufl., Barcelona-Madrid-Buenos Aires-Mexico-Caracas-Rio 1943-1956, (Salvat S.A.), 12 Bde. - Bd.2
- Barrio y Mier, Matías Historia general del derecho español, 2.Aufl., Madrid (ohne Datum), 4 Bde. - Bd.2
- Barros Martínez, Elías Derecho local de España, Madrid 1951
- Bassols Coma, Martín La Delegación de competencias en la Ley especial para el municipio de Madrid, DA 1963/II, S.82-89
- Bayón-Chacón, G. Manual de Derecho del Trabajo, Pérez Botija, E. Madrid 1957/58, 2 Bde. - Bd.2
- Beneyto Pérez, Juan Manual de Historia del Derecho español, 2.Aufl., Zaragoza 1948
- ders. Instituciones de Derecho histórico español, Barcelona 1930/31, 3 Bde. - Bd.3 (Político, corporativo, penal y procesal)
- Bermejo y Gironés, Juan Alcalde, in NEJS, Barcelona 1950, Bd.2, S.524-543
- ders. Ayuntamiento, in NEJS, Barcelona 1951, Bd.3, S.217-236
- ders. Derecho administrativo, Madrid 1943
- ders. Derecho de Entidades locales, Madrid 1949

- Bermejo y Gironés, En torno al concepto y ejercicio
Juan Ignacio de la policía, REVL 1957, S.360-
374
- ders. Especialidades del Régimen local,
in "Régimen especial orgánico y
económico del Municipio", edicio-
nes de la cámara político-jurídica,
Barcelona 1959
- Boquera Oliver, La facultad gubernativa de
José Maria suspensión e impugnación de
acuerdos locales manifiestamente
ilegales, RAP 1961, Nr.36,
S.109-130
- Campoy García, El régimen municipal en la nueva
Antonio Constitución española, 1.Aufl.,
Madrid 1934
- Cañas Gómez, El asesoramiento e inspección,
Salvador control de burocracia, REVL
1954/II, S.902-908
- Carrasco Belinchon, El control de la actividad admi-
Julián nistrativa, DA 1962/I, Nr.51,
S.23-33
- Carro Martínez, El Mando en la Administración
Antonio pública, DA 1958/I, Nr.1, S.15-24
- ders. Génesis y Trayectoria de las re-
formas locales de Maura, in
"Ideario de Don Antonio Maura
sobre la vida local" (textos y
estudios), Homenaje en el primer
centenario del nacimiento de un
gran Español, Madrid 1954,
S.289-339
- Castejón y Martí- Faltas penales, gubernativas y
nez de Arizala, administrativas, Madrid 1950
Federico
- Colmeiro, Manuel Derecho administrativo español,
3.Aufl., Madrid 1865, 2 Bde.
- Fernández de La noción de "Policía", in "Revi-
Velasco, Recaredo sta General de Legislación y
Jurisprudencia", Madrid 1927,
Nr.150, S.759-778
- Fernández Aspectos esenciales de la nueva
Hernando, José Ley de Régimen local, REVL 1951,
S.523-547

- Fernández
Hernando, José Formas de designación de los
miembros de las Corporaciones
en la nueva Ley de Régimen local,
REVL 1948, S.643 ff.
- Fernández Miranda, Autoridad, in NEJS, Barcelona
Torcuato 1951, Bd.3, S.153-157
- Fernández Ruiz de Secretarios generales de prefec-
Villegas, Antonio turas y de gobiernos civiles
(estudio comparativo), Colección
Estudios, Nr.1, Madrid 1963
- Ferrer Sama,
Antonio Comentario al Código Penal, 1.Aufl.,
Murcia 1946-48, 4 Bde. - Bd.2
- Gallego y Burín,
Alberto El Alcalde, primer funcionario
local político. Su formación,
RGD 1952, S.366-368
- ders. Manual de Alcaldes y Concejales,
Madrid 1950
- ders. Servicios de las entidades loca-
les, Madrid 1952, 2 Bde. (Bd.1:
Creación y Organización; Bd.2:
Formas de gestión administrativas
y mercantiles)
- García Gallo,
Alfonso Curso de Historia del Derecho
español, 7.überarb. Aufl.,
Madrid 1958, 2 Bde.
- García Oviedo,
Carlos Derecho Administrativo, 8.Aufl.,
Madrid 1962, 2 Bde. (herausgege-
ben von Enrique Martínez Useros)
- García Trevijano
Fos, José Antonio Administración pública española
y norteamericana, in "Homenaje a
Jordana de Pozas", Madrid 1961/62,
Bd.3, 1.Teil, S.285-335
- ders. Principios jurídicos de la orga-
nización administrativa,
Madrid 1957
- Garrido Falla,
Fernando El silencio administrativo en la
nueva Ley de la Jurisdicción
contencioso-administrativa, REVL
1957, Nr.91, S.51-65
- ders. La llamada doctrina del silencio
administrativo, RAP 1955, Nr.16,
S.85-115

- Garrido Falla, Fernando Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas, RAP 1959, Nr.28, S.11-50
- ders. Tratado de Derecho Administrativo, 3 Bde., Madrid (Bd.1: 3.Aufl. 1964; Bd.2: 2.Aufl., 1962; Bd.3: 1963) - Bd.1 (parte general)
- Gascón Hernández Unidad, competencia y jerarquía como principios de organización administrativa, in "Homenaje a Gascón y Marín", Madrid 1952, S.57-63
- Gascón y Marín, José Maura y la descentralización administrativa en lo municipal, in "Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local" (textos y estudios), Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran Español, Madrid 1954, S.379-387
- ders. Tratado de Derecho Administrativo, 10.überarb. Aufl., Madrid 1948/49, 2 Bde.
- Gómez-Acebo Santos, Ricardo El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno, Leyes delegadas y Decretos-Leyes, RAP 1951, Nr.6, S.99-124
- González Berenguer Alcaldes y Secretarios deben estar
Urrutia, José Luis compenetrados (carta a los Alcaldes), in "Municipalia" 1961, Nr.96, S.132-133
- ders. Algunos problemas que plantea el artículo 117 de la Ley de Régimen local, REVL 1963, S.161-175
- González Nieto, E. Responsabilidad de los miembros y funcionarios de las Entidades locales, REVL 1955, S.13-56
- ders. Suspensión de acuerdos de las corporaciones locales, REVL 1951, S.402-415

- González Pérez, Jesús Derecho procesal administrativo, Madrid 1955-1958, 3 Bde. - Bd. 2 u.3
- Goodnow, Frank Johnson City Government in the United States, New York 1904
- ders. The Council and the Mayor, a new municipal Program, in "The Nation's municipal League", New York 1900, S.74-87
- Guaita, Aurelio Funcionario público, in NEJS, Barcelona 1960, Bd.10, S.496-511
- Hinojosa, Eduardo de El origen del régimen municipal en León y Castilla, in "La Administración", revista internacional de Administración, Derecho, Economía, Hacienda y Política, Madrid 1895-1898, 6 Bde. - Bd.3
- ders. Historia general del derecho español, Madrid 1887, Bd.1 (einziger Band)
- Howe, Frederic Clemson The City the Hope of Democracy, London 1905
- Iturmendi Bañales, Antonio Conferencia de clausura de la "Semana de Administración local", Barcelona 1943
- Jordana de Pozas, Luis Derecho Municipal (parte orgánica), in "Oposiciones al cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento, Contestaciones al cuestionario del ejercicio teórico" (herausgegeben von der Biblioteca jurídica de la Escuela Politécnica Matritense), Madrid 1924, Bd.4
- ders. El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, in "Homenaje de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación a su Presidente perpetuo José Calvo Sotelo que ofrendó su vida por Dios y por España el 13 de julio de 1936", Madrid 1942
- ders. Ensayo de una teoría del Fomento en el Derecho administrativo, REP 1949, Nr.48, S.39 ff.
- ders. Madrid, capital política y sede de la Administración central, REVL 1964, S.641-666

- Jordana de Pozas, Luis Profesionalismo de los cargos públicos, in "Las tendencias actuales del régimen local en Europa", Madrid 1948, S.72 ff.
- Lafuente, Modesto Historia general de España, Barcelona 1887-1890, 25 Bde. - Bd.2
- Lara Pol, Juan Antonio La Ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal, REVL 1963, S.481-514
- Lobato Brime, Francisco Facultades de los Alcaldes en la nueva Ley de orden público, REVL 1959, S.836-849
- ders. Facultades de los Alcaldes en lo concerniente a la Guardia municipal, in "Municipalia" 1961, S.19-22
- ders. Facultades de los Alcaldes en materia de orden público, in "Municipalia" 1960, S.338-341
- ders. Los Alcaldes en relación con la población municipal, in "Municipalia" 1961, S.180-183
- López Rodo, Laureano La reforma administrativa en España, DA 1958/I, Nr.1, S.5-14
- Mahillo Santos, Juan Algunos aspectos orgánicos de la Carta de Barcelona, in "Municipalia" 1960, S.331-334
- Mallol García, José Carácter de las obligaciones mínimas de las entidades locales y acciones de los vecinos para conseguir su cumplimiento, REVL 1952, S.224-234
- ders. Régimen jurídico de los acuerdos municipales (ediciones Orti-Mallol), Benimodo (Valencia) 1947
- Mallol-Orti Diccionario jurídico - legislativo, 2.Aufl., Benimodo (Valencia) 1950
- Mándoli y Giró, José María La base democrática y la representación, in "Assaig sobre organització local", Barcelona 1934
- Marqués Carbó, Luis El Derecho local español, 2 Bde., Barcelona (Bd.1: 1957; Bd.2, 1.und 2.Teil: 1958)

- Marqués Carbó,
Luis Reglamento de Contratación de
las Corporaciones locales,
Tarragona 1954 (Kommentar)
- ders. Reglamento de Funcionarios de
Administración local (30 de mayo
de 1952), Madrid 1952 (Kommentar)
- ders. Reglamento de Organización,
Funcionamiento y Régimen jurídi-
co de las Corporaciones locales,
Tarragona 1952 (Kommentar)
- Martínez Marina,
Francisco Ensayo histórico-crítico sobre
la legislación y principales
cuerpos legales de los Reinos de
León y Castilla, Madrid 1877
- Martínez Ruiz,
José (Schriftstel-
lername: "Azorín") El alcalde pedáneo, in "ABC" vom
27.4.1949, S.23 ff.
- Martínez Useros,
Enrique La teoría del silencio administra-
tivo en el régimen municipal
español, REVL 1947, Nr.22,
S.165-189
- Martín-Retortillo
González, Cirilo La multa gubernativa, RDP 1934,
S.170-173
- ders. Ley de Régimen local (texto re-
fundido de 1955), anotada y
concordada, Madrid 1958
- Maxey, Chester
Collins An Outline of Municipal Govern-
ment, New York 1924
- Mellado, Fernando Tratado elemental de Derecho
administrativo, 2.Aufl., Madrid
1894
- Minguijón Adrián,
Salvador Clima y Criterios de los proyec-
tos de Maura, in "Ideario de Don
Antonio Maura sobre la vida local"
(textos y estudios), Homenaje en
el primer centenario del nacimien-
to de un gran Español, Madrid 1954,
S.341-357
- ders. Historia del derecho español,
4.überarb. Aufl., Barcelona 1953
- Moncada Lorenzo,
Alberto Significado y técnica jurídica de
la policía administrativa, RAP
1959, Nr.28, S.51-118

- Moreno Páez,
Leocadio Manuel Deslinde de los bienes municipa-
les, REVL 1956, S.342-370
- Navarro Larriba,
León Defensa de los bienes del patri-
monio municipal, in "Municipalia"
1957, S.14-16
- Ortés Matéos,
Segundo En torno al voto del Alcalde, in
"Municipalia" 1961, S.265-266
- Ortíz de Zúñiga,
Manuel L. - Deberes y atribuciones de los
Corregidores, Justicias y Ayunta-
mientos de España, Madrid 1832,
4 Bde. - Bd.1
- Ortíz Díaz, José Modalidades y Perspectivas del
Régimen especial de Carta (Premio
nacional Calvo Sotelo de 1951),
Madrid 1957
- Palomar Llovet,
Manuel - Las multas municipales en el
Derecho español, Barcelona 1960
Rovira Mola,
Alberto de
- Pérez González,
Blas Ley de Bases de Régimen local de
17 julio de 1945 (Discurso de
presentación a las Cortes del
Proyecto de Ley), abgedruckt in
REVL, 1945, Nr.22 (Anhang), S.47 ff.
- Pérez Pujol,
Eduardo Historia de las Instituciones
sociales de la España goda,
Valencia 1896, 4 Bde. - Bd.1 u.2
- Pi Suñer, José
Maria Derecho Municipal, in NEJS Barce-
lona 1950, Bd.1, S.725-764
- Posada, Adolfo El régimen de la ciudad moderna,
4.überarb.Aufl., Madrid 1936
- ders. Evolución legislativa del Régimen
local en España (1812-1909),
Madrid 1910
- Posada Herrera,
José de Lecciones de administración,
Madrid 1843, 4 Bde. - Bd.1
- Rauchhaupt,
Fr.W.v. Geschichte der spanischen Rechts-
quellen von den Anfängen bis zur
Gegenwart, Heidelberg 1923
- Rodríguez Mas, A. La actuación de los órganos munici-
pales a través de la jurispru-
dencia, REVL 1951, S.731-746

- Rodríguez Moro, Nemesio Deberes, faltas y sanciones de los Funcionarios municipales, Bilbao 1950
- ders. La fiscalización de la actividad de la Administración pública, in "Estudios del Deusto", Bilbao 1957, S.77-110
- ders. Ordenanzas municipales y bandos de policía y buen gobierno, in "Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas", Madrid 1961/62, Bd.3, 2.Teil, S.47-70
- Royo Villanova, Antonio Elementos de Derecho Administrativo, 19.Aufl., Valladolid 1944, 2 Bde. - Bd.1
- Royo Villanova, Segismundo La responsabilidad de la Administración pública, RAP 1956, S.11-58
- ders. Principales innovaciones de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, in "Homenaje a D.Nicolas Pérez Serrano", Madrid 1959, Bd.2, S.264-299
- ders. Problemas del régimen jurídico municipal (premio Calvo Sotelo), Madrid 1944
- Ruiz del Castillo, Carlos Las bases del régimen local (visión panorámica de la Ley de 17 de julio de 1945), REVL 1945, S.567-574
- ders. Las estructuras sociales en el régimen especial de Barcelona, REVL 1960, S.481-486
- Ruiz Rodríguez, Francisco El Submunicipio español, Santander 1960
- Salazar Culi P., Francisco de Derecho de policía (policía administrativa), Barcelona-Buenos Aires 1942
- Sánchez Agesta, Luis Concepto jurídico del acto político (los nuevos límites de la jurisdicción contencioso-administrativa), in "Homenaje a D.Nicolas Pérez Serrano", Madrid 1959, Bd.2, S.183-201

- Sánchez, Galo Apuntes de historia general del derecho, Barcelona 1930 (Libreria Bastinos)
- Segura, Manuel Los Alcaldes (panorámica doctrinal y práctica que compendia cuantas facultades, derechos, normas administrativas y obligaciones que asume tan importante cargo), Madrid 1963
- Sempere, Juan Historia del Derecho español, Barcelona 1847
- Serralonga, Luis G. Ley de Régimen local, modificación parcial por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, Barcelona 1957
- Serrano Guirado, Enrique Bando, in NEJS, Barcelona 1952, Bd.3, S.275-285
- Serra Piñar, Antonio La policía de seguridad excepcional, in "Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas", Madrid 1961/62, Bd.3, 2.Teil, S.283-294
- Toreno, Conde de Historia del levantamiento, guerra y revolución de España, 2.Aufl., Madrid 1839, 3 Bde. - Bd.3
- Trujillo Peña, I.- Quintana Redondo, C. - Bolea Foradada, Juan Antonio Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo, Madrid 1965, 2 Bde. - Bd.2
- Vega, Camilo Alonso Discurso en la Sesión de 28.7.1959 (Boletín Oficial de las Cortes Españolas, Nr.638, abgedruckt in "Ley de Orden público, Colección des textos legales, BOE, 3.Aufl., Madrid 1963, S.9-27
- Vergés Cadenet, Roberto Recurso contra las Corporaciones locales, Barcelona 1958
- Jené Cusí, Juan
- Villar Palasí, José Luis Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado, RAP 1955, Nr.6, S.11-83
- Vizquete Gallego, Julio Sobre las relaciones de la Iglesia con el Municipio, REVL 1961, S.801-840

Wehr, Hans

Arabisches Wörterbuch für die
Schriftsprache der Gegenwart,
3.Aufl., Leipzig 1958

Werke ohne namentlich genannten Verfasser:

Diccionario Manual e ilustrado
de la Lengua Española, 2.Aufl.,
Madrid 1950, herausgegeben von
der "Real Academia Española"
(Espasa-Calpe, S.A.)

El Consultor de los Ayuntamientos
(erscheint in Madrid), hier:
Jahrgänge 1954 und 1959

Enciclopedia Universal ilustrada
europea-americana, Bilbao-Madrid-
Barcelona, 70 Bde. (1924-1930),
8 Ergänzungsbde. (1930-1933) -
Bd.62

"España", herausgegeben vom
"Servicio Informativo Español",
Madrid 1963

Verzeichnis der Gesetze und Verordnungen ¹⁾

Verfassung der Cortes de Cádiz vom 18.3.1812, abgedruckt in "Preliminar y Constitución" (Reimpresa de órden del Señor Gefé superior político de la Provincia de Cataluña), Barcelona 1820, Imprenta de Gaspar (Teil II: Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812)

Gemeindegesetz vom 3.2.1823 - Ley para el Gobierno económico-político de las provincias (Alcub.Dicc., Bd.1, S.788)

Gemeindegesetz vom 14.7.1840 - Ley de Ayuntamientos (Col.leg.1840, Bd.26, S.308)

Gemeindegesetz vom 8.1.1845 - Ley de Ayuntamientos (Col.leg.1845, Bd.34, S.8)

Verordnung betr. die Ernennung gemeindlicher Feldhüter vom 3.11.1849 (Col.leg.1849, Bd.48, S.308)

Dekret vom 17.5.1856 betr. die Rangordnung der Autoritäten bei öffentlichen Anlässen (Col.leg. 1856, Bd.68, S.293)

Gesetz vom 21.4.1864 betr. die Ernennung von "Alcaldes Corregidores" (Alcub.BJA.Ap.1864, S.209)

Gemeindegesetz vom 20.8.1870 - Ley Municipal (Alcub.BJA.Ap.1870, S.473)

Gemeindegesetz vom 2.10.1877 - Ley Municipal (Alcub.BJA.Ap.1877, S.384)

Strafprozeßordnung vom 14.9.1882 (LECr) - Ley de Enjuiciamiento criminal (Col.leg.1882, Bd.129, S.884)

Gemeindegesetz vom 8.3.1924 - Estatuto Municipal (Alcub.BJA.Ap.1924, S.128)

Gesetz über die öffentliche Ordnung vom 28.7.1933 - Ley de Orden Público (Gaceta vom 30.7.1933, S.682)

Verordnung über die Schauspielpolizei vom 3.5.1935 (RPE) - Reglamento de Policía de Espectáculos públicos (Gaceta vom 5.5.1935, S.1055)

Gemeindegesetz vom 31.10.1935 - Ley Municipal (Rep.leg.Aranzadi 1935, S.1434, Nr.1913)

1) Die Fundstelle verschiedener nur einmal zitierter Gesetze oder Verordnungen ist in den entsprechenden Fußnoten angegeben.

Gesetz über die spanischen Cortes vom 17.7.1942
- Ley sobre las Cortes Españolas (BOE vom 19.7.1942,
Nr.200, S.5301)

Verordnung über die Aufgaben der staatlichen Gendarmerie vom 14.5.1943 - Orden.Aprueba Reglamento de la Guardia Civil (Dicc.Aranzadi, Bd.8, S.643, Nr.9577)

Dekret über die "Hermandades Sindicales" vom 23.3.1945 (BOE vom 27.3.1945, Nr.86, S.2357)

"Grundgesetz der Spanier" vom 17.7.1945 - Fuero de los Españoles (BOE vom 18.7.1945, Nr.199, S.358)

Grundlagengesetz für die Lokalverwaltung vom 17.7.1945
- Ley de Bases de Régimen local (BOE vom 18.7.1945, Nr.199, S.360)

Dekret vom 30.9.1948 betr. die Eidesleistung von Mitgliedern des Gemeinderats (Alcub.BJA.Ap.1948, S.650)

Dekret vom 21.1.1949, wie zuvor (Alcub.BJA.Ap.1949, S.89)

Dekret vom 7.7.1949 betr. Tagegelder und Reisekosten der Beamten (BOE vom 12.7.1949, Nr.193, S.3086)

Gesetz über die Lokalverwaltung vom 16.12.1950 (LRL)
- Ley de Régimen local (BOE vom 29.12.1950, Nr.363, S.6037, in der Fassung vom 24.6.1955 (BOE vom 10.7.1955, Nr.191, S.4146)

Organisationsverordnung vom 17.5.1952 (ROF) - Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (BOE vom 7.6.1952, Nr.159, S.2532)

Verordnung über die Bevölkerung und Gebietsgrenzen der Gemeinden vom 17.5.1952 (RP) - Reglamento de Población y demarcación territorial de las Entidades locales (BOE vom 12.6.1952, Nr.161, S.2630)

Verordnung über die Beamten der Lokalverwaltung vom 30.5.1952 (RF) - Reglamento de Funcionarios de la Administración local (BOE vom 28.6.1952, Nr.180, S.2906)

Verordnung über das gemeindliche Finanzwesen vom 4.8.1952 (RH) - Reglamento de Haciendas locales (BOE vom 7.10.1952, Nr.281, S.4578)

Verwaltungsanweisung über das kommunale Rechnungswesen vom 4.8.1952 (IC) - Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales (BOE vom 7.10.1952, Nr.281, S.4597)

Verordnung über das Vertragswesen der Gemeinden vom 9.1.1953 (RC) - Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales (BOE vom 13.2.1953, Nr.44, S.907)

Verordnung über das Gemeindevermögen vom 27.5.1955 - Reglamento de Bienes de las Entidades locales (BOE vom 14.7.1955, Nr.195, S.4242)

Verordnung über die Verwaltungseinrichtungen der Gemeinden vom 17.6.1955 (RS) - Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (BOE vom 15.7.1955, Nr.196, S.4266)

Dekret vom 10.11.1955 betr. Tagegelder und Reisekosten der Beamten (BOE vom 15.11.1955, Nr.319, S.6888)

Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 27.12.1956 (LJCA) - Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE vom 28.12.1956, Nr.363, S.8138)

Gesetz über die öffentliche Ordnung vom 30.7.1959 (LOP) - Ley de Orden Público (BOE vom 31.7.1959, Nr.182, S.10365)

Dekret vom 14.12.1957 betr. das Verbot der Annahme von Geschenken und Gefälligkeitsleistungen (BOE vom 16.12.1957, Nr.313, S.1286)

Gesetz über das Verfahren in der Verwaltung vom 17.7.1958 (LPA) - Ley de Procedimiento Administrativo (BOE vom 18.7.1958, Nr.171, S.1275) in der Fassung des Gesetzes Nr.164 vom 2.12.1963 (BOE vom 5.12.1963, Nr.291, S.16992)

Dekret über die Rechte und Pflichten der Zivilgouverneure vom 10.10.1958 (BOE vom 10.11.1958, Nr.269, S.9723)

Sondergesetz für die Verwaltung der Gemeinde Barcelona vom 23.5.1960 (LEB) - Ley de Régimen especial del Municipio de Barcelona (BOE vom 24.6.1960, Nr.151, S.8685)

Petitionengesetz vom 22.12.1960 - Ley de Derecho de Petición (BOE vom 23.12.1960, Nr.307, S.17601)

Strafgesetzbuch, Neufassung vom 28.3.1963 (CP) - Código Penal (BOE vom 8.4.1963, Nr.84, S.5871)

Sondergesetz für die Verwaltung der Gemeinde Madrid vom 11.7.1963 (LIM) - Ley de Régimen especial del Municipio de Madrid (BOE vom 18.7.1963, Nr.171, S.10983)

Abkürzungen

Alcub.BJA.Ap.	Boletín Jurídico Administrativo, Anuario de Legislación y Jurisprudencia, begründet von Marcelo Martínez Alcubilla - Apéndice al "Diccionario de la Administración Pública" (Sammlung der verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung und Rechtsprechung, seit 1863)
Alcub.Dicc.	Alcubilla, Diccionario de la Administración española (siehe Literaturverzeichnis)
BOE	Boletín Oficial del Estado (amtliches Gesetz- und Verordnungsblatt, seit 1936)
C.P.	Código Penal
Col.de Dec. y Ord.	Colección de Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias (amtliche Sammlung)
Col.leg.	Colección legislativa de España (amtliche Gesetzessammlung)
Col.leg., Rep. jurisp.civ.	Colección legislativa de España, Repertorio de Jurisprudencia civil (amtliche Sammlung von Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs in Zivilsachen)
Col.leg., Rep. jurisp.cont.-adm.	Colección legislativa de España, Repertorio de Jurisprudencia contencioso-administrativa (amtliche Sammlung von Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs in Verwaltungsstreitsachen)
Col.leg., Rep. jurisp.crim.	Colección legislativa de España, Repertorio de Jurisprudencia criminal (amtliche Sammlung von Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs in Strafsachen)

DA	Documentación Administrativa (Zeitschrift)
Dicc.Aranzadi	Diccionario de Legislación (toda la legislación española en vigencia al 31 de diciembre de 1950), Pamplona 1951, 15 Bde., herausgegeben von Estanislao de Aranzadi
Gaceta	Gaceta de Madrid (amtliches Gesetz- und Verordnungsblatt, seit 1830)
IC	Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales de 4.8.1952
LEB	Ley de Régimen especial del Municipio de Barcelona de 23.5.1960
LECr	Ley de Enjuiciamiento criminal de 14.9.1882
LEM	Ley de Régimen especial del Municipio de Madrid de 11.7.1963
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa de 27.12.1956
LOP	Ley de Orden Público de 30.7.1959
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo de 17.7.1958
LRL	Ley de Régimen local de 16.12.1950
NEJS	Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, herausgegeben von Francisco Seix, Barcelona, bisher 12 Bde. (erscheint seit 1950)
n.F.	neue Folge
RAP	Revista de Administración Pública
RC	Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9.1.1953
RDP	Revista de Derecho Público
REP	Revista de Estudios Políticos
Rep.leg.Aranzadi	Repertorio cronológico de legislación (herausgegeben von Estanislao de Aranzadi) - Gesetzessammlung

Rep.jurisp.Aranzadi	Repertorio cronológico de Jurisprudencia (herausgegeben von Estanislao de Aranzadi) - Sammlung von Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs
REVL	Revista de Estudios de la Vida local
RF	Reglamento de Funcionarios de la Administración local de 30.5.1952
RGD	Revista General de Derecho
RH	Reglamento de Haciendas locales de 4.8.1952
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17.5.1952
RP	Reglamento de Población y demarcación territorial de las Entidades locales de 17.5.1952
RPE	Reglamento de Policía de Espectáculos públicos de 3.5.1935
RS	Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17.6.1955
TS	Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof)

Im übrigen wurden die allgemein gebräuchlichen Abkürzungen verwendet.

E i n l e i t u n g

DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES BÜRGERMEISTERAMTS

Mit dem Wort "Alcalde" verbinden sich zuweilen Vorstellungen, die in dem Amt des spanischen Bürgermeisters eine Rechtsinstitution arabischer Herkunft sehen wollen. In Wirklichkeit aber liegen die Ursprünge des spanischen Bürgermeisteramts bereits im klassischen Altertum. Unbeeinflusst von der Welt des Islam erhält es allerdings erst im Verlauf der Reconquista seine national-hispanische Prägung.

In der Epoche der Romanisierung wird die Vereinheitlichung der Gemeindeverwaltung Hispaniens nach dem Vorbild der Stadt Rom auf Grund der Verleihung des *ius Latii* durch Kaiser Vespasian (74 n.Chr.)¹⁾ Realität. Die Schlüsselposition in den städtischen Magistraten nehmen demnach als Vorsitzende der *curia* die beiden *d u u m v i r i* ein²⁾; sie leiten die örtliche Verwaltung, bilden also die Spitze der Exekutivgewalt³⁾; zugleich liegt in ihrer Hand die untere Gerichtsbarkeit⁴⁾ in Zivil-

1) Aufschluß hierüber geben die im Jahre 1851 bei Málaga aufgefundenen Bronzetafeln (*leges Flaviae Salpensana et Malacitana* Kaiser Domitians aus der Zeit 82-84 n.Chr.), in welchen das *ius Latii* bereits seinen Niederschlag gefunden hatte (vgl. Eduardo de Hinojosa, *Historia general del derecho español*, Madrid 1887, Bd.1, S.146 nebst Anmerkung).

2) Juan Beneyto Pérez, *Manual de Historia del derecho español*, 2.Aufl., Zaragoza 1948, S.49; Hinojosa, *Historia ...*, a.a.O., Bd.1, S.245.

3) Salvador Minguijón Adrián, *Historia del derecho español*, 4. überarb. Aufl., Barcelona 1953, S.31/32; namentlich obliegt ihnen der Vollzug von Beschlüssen der *curia*, die Verhängung von Geldstrafen und die Verwaltung des Gemeindevermögens (vgl. Hinojosa, *Historia ...*, a.a.O., Bd.1, S.245).

4) Vgl. Hinojosa, *Historia ...*, a.a.O., Bd.1, S.246.

und Strafsachen. Von der Funktion als Leiter der örtlichen Verwaltung her gesehen, zeichnet sich mithin im duumvir eine in mancher Hinsicht mit dem heutigen Stadtoberhaupt identische Figur ab ¹⁾.

Unter der im 5. Jahrhundert emporstrebenden westgotischen Monarchie besteht die römische Gemeindeorganisation zunächst in verstümmelter Form weiter ²⁾. Die Aufgaben von Verwaltung und Justiz wachsen jedoch mehr und mehr den vom König abhängigen Grafen zu, die ihrerseits zumeist *vicarii* als Subdelegierte in den Städten und *villici* zu Ortsvorstehern in den Dörfern einsetzen ³⁾. Die enge Verzahnung von Funktionen der Exekutive und Judikative in der Person des jeweiligen örtlichen Gewalthabers ist für die Westgoten typisch. So wohnt dem Titel "*iudex*" als Attribut für Grafen, *vicarii* und *villici* keineswegs die Beschränkung auf das Ressort der Justiz inne; "*iudices*" pflegen vielmehr all jene genannt zu werden, "die nach den Gesetzen zu verfahren haben" ⁴⁾. Angesichts der Leitung der

-
- 1) Vgl. Juan Ignacio Bermejo y Gironés, Alcalde, in NEJS, Barcelona 1950, Bd.2, S.525; treffend bezeichnet Carlos García Oviedo, 8.Aufl., Derecho administrativo, Madrid 1962, Bd.2, S.395 den duumvir als "alcalde mayor", womit er wohl zum Ausdruck bringen will, daß dieser nicht nur Bürgermeisterfunktionen, sondern weitaus umfassendere Kompetenzen hatte; entschieden zu weit gehend Fr.W.v.Rauchhaupt, Geschichte der spanischen Gesetzesquellen von den Anfängen bis zur Gegenwart, Heidelberg 1923, S.17, der die duumviri schlechterdings "Bürgermeister" betitelt.
 - 2) Vgl. Eduardo Pérez Pujol, Historia de las Instituciones sociales de la España goda, Valencia 1896, Bd.2, S.49 u. 260; Juan Sempere, Historia del Derecho español, Barcelona 1847, S.76.
 - 3) Vgl. Pérez Pujol, a.a.O., Bd.2, S.177/178; vgl. ferner Modesto Lafuente, Historia general de España, Barcelona 1887, Bd.2, S.47.
 - 4) So Matías Barrio y Mier, Historia general del derecho español, 2.Aufl., Madrid (ohne Datum), Bd.2, S.159.

lokalen Verwaltung weist auch ihre Stellung Parallelen zu dem uns geläufigen Begriff des Bürgermeisters auf ¹⁾.

Noch ehe es zu einer vollständigen Verschmelzung romanischer und germanischer Verwaltungseinrichtungen kommt, bricht die Invasion der Mauren wie eine Sturmflut über das durch den Partikularismus des Adels bereits innerlich geschwächte Westgotenreich herein. Weite Landstriche werden entvölkert, das gemeindliche Leben erlischt. Doch darf die christliche Bevölkerung zahlreicher Gemeinden (die sog. Mozaraber) als Gegenleistung für die freiwillige Unterwerfung und Zahlung von Tribut Religion, Sitte und Recht beibehalten ²⁾. Lediglich ein schmaler, gebirgiger Streifen im Norden des Landes (Asturien, Pyrenäen) bleibt maurischem Einfluß gänzlich entzogen und wird als Sammelbecken geflüchteter Westgoten zur Keimzelle der Reconquista.

Mit der Konsolidierung des Königreichs León und der Grafschaft Kastilien im 9./10. Jahrhundert erlebt die westgotische Monarchie ihre Wiedergeburt. Zugleich setzt mit revolutionärer Kraft die für das Mittelalter charakteristische Gemeindebewegung ein. In steter Auseinandersetzung mit den nach Unabhängigkeit strebenden Grafen suchen die Monarchen die finanzielle Unterstützung der Städte. Um deren Aufstieg zu fördern, verleihen ihnen die Herrscher seit dem 10. Jahrhundert besondere Stadtrechtsprivilegien,

1) Vgl. Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.525; vgl. auch Barrio y Mier, a.a.O., Bd.2, S.52, der die Herzöge der damaligen Zeit mit dem heutigen Zivilgouverneur, die Grafen mit dem Bürgermeister in Beziehung setzt.

2) Vgl. hierzu im einzelnen Alfonso García Gallo, Curso de Historia del Derecho español, 7. Überarb. Aufl., Madrid 1958, Bd.1, S.58.

"fueros municipales" oder "cartas municipales" genannt ¹⁾, welche vor allem das Manifest der Stadtfreiheit verkünden. Im gleichen Maße wie die Souveränität des Monarchen zerstört wird, gewinnen die aufblühenden Städte an Autonomie: sie werden zu "kleinen, unabhängigen Republiken" ²⁾ mit jeweils spezifischem Stadtrecht. Zum Träger der örtlichen Verwaltung ³⁾ kristallisiert sich die wohl auf westgotischen Ursprung zurückzuführende ⁴⁾ allgemeine Volksversammlung (c o n c i l i u m) heraus, an der die gesamte Bürgerschaft teilnimmt ⁵⁾. Allmählich verschwinden in der Stadtgemeinde die Grafen

-
- 1) Zur Entwicklung der mittelalterlichen Stadtrechte Spaniens vgl. insbesondere Pedro Aguado Bleye, Manual de Historia de España, 7. überarb. Aufl., Madrid 1954, Bd.1, S.877 ff; vgl. auch Antonio Ballesteros y Beretta, Historia de España y su influencia en la Historia Universal, 2. Aufl., Barcelona-Madrid-Buenos Aires-Mexico-Caracas-Rio 1944, Editores Salvat S.A., Bd.2, S.755.
 - 2) Francisco Martínez Marina, Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los reinos de León y Castilla, Madrid 1877. S.331.
 - 3) Vgl. Aguado, a.a.O., Bd.1, S.872/873; García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.349.
 - 4) Der Ursprung der mittelalterlichen Gemeinde liegt im Dunkel. Nach überwiegender Auffassung ist sie germanischer, nicht romanischer Abkunft (so Eduardo de Hinojosa, El origen del régimen municipal en León y Castilla, in "La Administración", revista internacional de Administración, Derecho, Economía, Hacienda y Política, Madrid 1895, Bd.3, S.426; ebenso Hegel, Lamprecht, Bucher, Below (vgl. die Zusammenstellung der Meinungen bei Minguijón, Historia ..., a.a.O., S.107/108; a.A. vor allem der portugiesische Geschichtsschreiber Herculano, der in der leonisch-kastilischen Gemeinde des spanischen Mittelalters einen "Legaten der antiken römischen Gemeinde" sieht, zit. nach Hinojosa, El origen ..., a.a.O., S.420/421).
 - 5) Hinojosa, El origen ..., a.a.O., S.436.

als vom König eingesetzte Richter und Leiter der Stadtverwaltung. An ihre Stelle treten meist ein oder mehrere, von der Einwohnerversammlung gewählte Magistrate ¹⁾, für die bis zur Mitte des 11. Jahrhunderts die traditionelle Bezeichnung "iudex" gebräuchlich ist ²⁾. Damit hat die Geburtsstunde des spanischen Bürgermeisters geschlagen, der zwar in der Hauptsache die Rechtsprechung auszuüben hat ³⁾, im Laufe der Zeit jedoch zusehends Verwaltungsfunktionen erwirbt, die heute dem Aufgabenkreis des Stadtoberhaupts zugehören ⁴⁾.

Obwohl die von León und Kastilien beständig nach Süden vordringende Reconquista eine immer stärkere Fühlungnahme mit arabischer Sprache, Sitte und Kultur bewirkt, werden die Verwaltungseinrichtungen der spanischen Völker hierdurch kaum beeinflusst. Trotz jahrhundertelanger Koexistenz mit den Sarazenen verlieren nicht einmal die der arabischen Staatsverwaltung inkorporierten Mozarabergemeinden ihre Eigenständigkeit in Justiz und Verwaltung ⁵⁾. Die Begründung dafür ist einfach: die arabischen Rechtsschulen, welche sich seit dem 8./9. Jahrhundert auf der Grundlage des Koran der Rechtswissenschaft widmen, sind peinlich auf die orthodoxe Reinheit ihres Rechts bedacht, das in hohem Maße von der Religion

1) Hinojosa, El origen ..., a.a.O., S.427; ebenso García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.351/352.

2) Hinojosa, El origen ..., a.a.O., S.422.

3) Fermín Abella, Derecho administrativo provincial y municipal, Madrid 1877, Bd.1, S.62; so auch Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.529.

4) Vgl. Abella, Derecho administrativo ..., a.a.O., Bd.1, S.62/63; vgl. ferner García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.353.

5) "Los mozárabes habitantes de las ciudades formaban.. una sociedad dentro de otra sociedad" ("die Mozaraberbevölkerung der Städte bildete eine Gesellschaft innerhalb einer anderen Gesellschaft"), Ballesteros y Beretta, a.a.O., Bd.2, S.137.

des Islam durchdrungen ist. Der unüberwindbare Gegensatz von Christentum und Islam bietet daher den Mozarabern keine Ansatzpunkte zur Rezeption. So werden in jenen Städten, wo Araber und Christen nebeneinander leben, Rechtsstreite der Moslems vom *cadī* nach arabischem Recht und solche der Mozaraber traditionsgemäß durch einen vom Grafen delegierten "*censor*" (von den Arabern *al-cadī* - 'n-n a s ā r ā = "Richter der Christen" genannt) nach dem westgotischen *Liber iudiciorum* entschieden¹⁾.

Eigenartigerweise erscheint im Sprachgebrauch der Stadtrechte etwa seit der 2. Hälfte des 11. Jahrhunderts die Amtsbezeichnung "*iudex*" nicht mehr. Statt dessen findet - erstmals im *Fuero de León* (1020) Alfonsos V. - das Wort "*alcalde*" in den Urkunden Verwendung²⁾. Deshalb wird in der Rechtshistorik überwiegend die Auffassung vertreten, daß zwar die Institution des Bürgermeisteramts eine typisch nationale ist³⁾, jedoch der arabische Titel *al-cadī*, später abgewandelt zu "*alcalde*" und "*alcalde*" über die Mozaraber als Sprachmittler in den König-

1) Vgl. Aguado, a.a.O., Bd.1, S.415.

2) Des weiteren erwähnen die *Fueros* von Nájera (1076), Sepúlveda (1076), Cuenca (1190/91), sowie der Städte Salamanca, Zamora, Logroño, Fuentes und vor allem der *Fuero Viejo de Castilla* (1212) Alfonsos VIII. die *Alcaldes* (vgl. dazu Bermejo, *Alcalde* ..., a.a.O., S.526, sowie Anmerkung 12 zu S.527 mit ausführlichen Fundstellennachweisen).

3) So Bermejo, *Alcalde* ..., a.a.O., S.527; ebenso Berrio y Mier, a.a.O., Bd.2, S.292.

reichen León und Kastilien Eingang gefunden hat ¹⁾ und schließlich als Name des Bürgermeisters Allgemeingültigkeit erlangte.

Die von dem bedeutenden spanischen Rechtshistoriker Hinojosa ²⁾ glorifizierte, nach Prinzipien der Selbstverwaltung ausgerichtete demokratische Verfassung der mittelalterlichen Städte Spaniens erlebt in der Zeit vom Ende des 12. Jahrhunderts bis zum Beginn des 14. Jahrhunderts ihre höchste Blüte. Mit dem stetigen Wachstum der Städte tritt aber die offene Volksversammlung - als "concejo abierto" vereinzelter ländlicher Kleinstgemeinden bis in die Gegenwart überkommen und vom geltenden Recht ausdrücklich aufrechterhalten - ³⁾ immer mehr in den Hintergrund. Dem Gesetz der Differenzierung folgend, wandelt sich die offene Volksversammlung etwa ab der 2. Hälfte des 12. Jahrhunderts in ein beratendes Gremium mit reduzierter, örtlich variierender Mitgliederzahl ⁴⁾ um, das von der Bürgerschaft durch Mehrheitswahl bestimmt wird ⁵⁾. Der so entstandene Gemeinderat heißt unterschiedlich "cabildo" oder in

1) So Hinojosa, *El origen ...*, a.a.O., S.422; García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.357; Abella, *Derecho administrativo ...*, a.a.O., Bd.1, S.56; Barrio y Mier, a.a.O., Bd.2, S.292/293; Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español*, 3.Aufl., Madrid 1865, Bd.1, S.143; Bermejo, *Alcalde ...*, a.a.O., S.525; vgl. auch Aguado, a.a.O., Bd.1, S.873; vgl. ferner Ballesteros y Beretta, a.a.O., Bd.2, S.685.

2) "El municipio leonés y castellano de los siglos X al XIII es esencialmente democrático.." (El origen ..., a.a.O., S.436).

3) Siehe unten S.170.

4) Sie schwankt zwischen 8 und 36; meist sind es 24 an der Zahl (vgl. García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.388; vgl. auch Beneyto, a.a.O., S.133). In Barcelona bestand seit 1257 der Consejo de Ciento (Rat der Hundert) unter dem Vorsitz mehrerer consellers, consols oder jurats (García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.390).

5) So Abella, *Derecho administrativo ...*, a.a.O., Bd.1, S.65.

der heutigen Bezeichnung "Ayuntamiento" ¹⁾. Seine Mitglieder, die "jurados" oder "regidores", wählen aus ihrer Mitte einen oder mehrere Alcaldes ²⁾ - in Aragón meist zwei "justicias" ³⁾ - die als Bevollmächtigte des Gemeinderats die Aufgaben der lokalen Politik, Verwaltung, Gerichtsbarkeit und des Militärwesens erledigen ⁴⁾. Bald gewinnt die Gemeinde aristokratischen Anstrich. Voraussetzung für die Wahl zum Bürgermeister wird es jetzt, daß der Kandidat "ein Haus in der Gemeinde sowie ein Pferd besitzt und seit einem Jahr Ortseinwohner ist" ⁵⁾.

Damit ist der Scheitelpunkt in der Entwicklung der kommunalen Freiheiten bereits überschritten. In den 1230 vereinigten, durch die Eroberungen der Reconquista beachtlich vergrößerten Königreichen León und Kastilien erstarken schon unter Fernando III. (1217-1252) und Alfonso X. (1252-1284) neo-cäsaristische Ideen. Die Monarchen sind bestrebt, die Macht der städtischen Magistrate, die ihre Vorgänger durch die Vergabe von Privilegien selbst herangezchtet hatten,

-
- 1) Zur Etymologie des Wortes vgl. insbesondere Abella, a.a.O., S.64/65; demnach geht "Ayuntamiento" auf das Verb "juntarse" bzw. "ayuntar" = "sich vereinigen" zurück und entspringt aus dem Zusammenschluß der örtlichen Gemeinschaften nach Vertreibung der Araber.
 - 2) Vgl. García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.352.
 - 3) Miguijón, Historia ..., a.a.O., S.267.
 - 4) Hinojosa, El origen ..., a.a.O., S.436.
 - 5) "casa abierta en el pueblo, caballo y vecindad de un año". Starb das Pferd des Alcalde oder verkaufte er es, schaffte er aber binnen einen Monats kein neues an, so galt sein Urteilspruch nicht mehr (vgl. dazu Rogelio Sánchez Catalán, El Fuero de Cuenca y sus reformas, Cuenca 1897, sowie Angel González Palencia, Fuero de Cuenca, Cuenca 1930, zit. nach Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.531; Galo Sánchez, Fuero de Soria, zit. nach Juan Beneyto Pérez, Instituciones de Derecho histórico español, Barcelona 1931, Bd.3, S.262).

zurückzuholen. Den Ansatzpunkt für die Intervention in die inneren Angelegenheiten der Gemeinden bietet die beinahe schon in Vergessenheit geratene oberste Justizgewalt ¹⁾, welche die Könige sich in den Fueros vorbehalten hatten. So wird den Alcaldes als Trägern der lokalen Gerichtsbarkeit zunächst der freie Urteilsspielraum entzogen ²⁾, und sie werden zugleich der Gesetzgebung des Königs unterworfen ³⁾. Die Beseitigung von Mißständen, vor allem oligarchischer Tendenzen bei der Besetzung der Gemeindeämter ⁴⁾, und zuweilen das eigene Ansuchen der Einwohnerschaft ⁵⁾ liefern bereits Alfonso XI. (1312-1350) den willkommenen Vorwand, ortsfremde, von der Krone bezahlte Beamte in die Gemeinden zu entsenden, damit diese frei von verwandtschaftlichen Beziehungen unparteiisch Recht sprächen ⁶⁾. Sofern sie rechtsunkundig sind, haben sie zur Urteilsfindung rechtsgelehrte Assessoren zuzuziehen ⁷⁾. Zum Unterschied von den nach Fuororecht vom Gemeinderat gewählten "Alcaldes ordinarios" taucht für sie erstmals 1348 der Titel "alcalde c o r r e g i d o r " ⁸⁾ auf.

Die Corregidores entwickeln sich in der Folgezeit zu einem idealen Instrument der vom König beabsich-

1) Vgl. Fernando Albi Cholví, *El Corregidor en el Municipio español bajo la Monarquía absoluta* (ensayo histórico-crítico), Madrid 1943, S.43; vgl. auch Abella, *Derecho administrativo ...*, a.a.O., Bd.1, S.38.

2) Vgl. Beneyto, *Manual ...*, a.a.O., S.136.

3) So beispielsweise die in der Zeit von 1256-1263 ausgearbeiteten Siete Partidas Alfonsos X.

4) Vgl. Abella, *Derecho administrativo ...*, a.a.O., S.63.

5) Bermejo, *Alcalde ...*, a.a.O., S.528.

6) Abella, *Derecho administrativo ...*, a.a.O., Bd.1, S.63.

7) García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.440.

8) Vgl. Minguijón, *Historia ...*, a.a.O., S.111.

tigten Zentralisierung. Dominierte anfangs wohl die Überwachungsfunktion hinsichtlich der Kommunalorgane, so absorbieren sie mehr und mehr deren Autorität und Kompetenzen ¹⁾. Die *alcaldes ordinarios* ebenso wie die Gemeinderäte werden entmachtet. Der Corregidor, der Bürgermeister Seiner Majestät, erwirbt außer der Gerichtsbarkeit den Vorsitz im Gemeinderat, die Leitung der Finanzverwaltung, der Polizei und behütet die öffentliche Sicherheit und Ordnung; außerdem sorgt er für die Schaffung der erforderlichen Verwaltungseinrichtungen ²⁾.

Der Sog zum Uniformismus und Zentralismus, der - nach Hinojosa - die Gemeinden der Autonomie beraubt und sie schließlich der demütigenden Vormundschaft des Corregidor unterstellt ³⁾ und zwangsläufig das Verschwinden der "*minúsculas soberanías oligárquicas*" zur Folge haben muß ⁴⁾, verstärkt sich ganz außerordentlich seit dem Jahre 1474, nachdem Spanien durch Vermählung Isabellas von Kastilien mit Fernando II. von Aragón zu nationaler Einheit gelangt war. Ab 1480 setzen die Katholischen Könige in allen Gemeinden statt der vom Gemeinderat gewählten "*alcaldes ordinarios*" Corregidores ein ⁵⁾. Nur einige wenige Städte (sog. "*ciudades eximidas*") behalten das Recht zur Wahl ihrer Bürgermeister ⁶⁾. Die Politik Karls V., sich durch Käuflichkeit der Ämter Finanzquellen zu erschließen, besiegelt den Untergang der Kommunen; die bestimmten Familien auf

1) Albi, a.a.O., S.28.

2) Zu den Befugnissen des Corregidor vgl. insbesondere Albi, a.a.O., S.36; vgl. ferner García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.440.

3) El origen ..., a.a.O., S.438.

4) Vgl. Albi, a.a.O., S.17.

5) Minguijón, Historia ..., a.a.O., S.111 u. 383.

6) García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.440.

Lebenszeit belassenen Gemeindeämter nehmen den Charakter eines übertragbaren, vererblichen Eigentumsrechtes an ¹⁾. Die offen gegen den Absolutismus des Königs revoltierenden Städte (Aufstand der "comuneros") werden in der Schlacht bei Villalar (1521) gewaltsam niedergeworfen. Von diesem Zeitpunkt an bis in das 19. Jahrhundert hinein versinken sie in ein Schattendasein ²⁾: der Corregidor, Bürgermeister von Königs Gnaden, beherrscht einheitlich das Ortsgeschehen; die seit Fernando VI. (1746-59) gleichfalls vom Monarchen ernannten ³⁾ Gemeinderäte fungieren daneben als bloße Berater ⁴⁾.

Mit der Regierungszeit Carlos III. (1758-1788) dämert der Vorabend der französischen Revolution herauf. Schon haben in Spanien die Lehren Montesquieus und Rousseaus ihre geistigen Früchte getragen. Um die im Volk gegen den schrankenlosen Absolutismus wach gewordene Stimmung zu dämpfen, reformiert Carlos III. die Besetzung der Gemeindeämter: wenn auch seine Herrschaft das Amt des Corregidor zu höchster Blüte gedeihen läßt ⁵⁾, so gestattet er doch den Gemeindebürgern zur Verteidigung ihrer Interessen einen "procurador síndico" in den Gemeinderat zu schicken; außerdem dürfen vom Volk gewählte Abgeordnete (diputados del común) bei der Verwaltung der Finanzen und des Versorgungswesens mitwirken. ⁶⁾

1) Vgl. García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.442/443.

2) Vgl. Fermín Abella, Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, 2.Aufl., Madrid 1925, S.9.

3) Abella, Derecho administrativo ..., a.a.O., Bd.1, S.73.

4) Albi, a.a.O., S.28.

5) So Albi, a.a.O., S.21/22.

6) Vgl. dazu im einzelnen Minguijón, Historia ..., a.a.O., S. 385/386.

Wie ein bedeutender Repräsentant der konstitutionellen Epoche, der Conde de Toreno, treffend bemerkt, war damit jedoch "die Wurzel des Übels noch nicht ausgerissen" ¹⁾. Als der in die Annalen der Geschichte eingegangene Alcalde de Móstoles ²⁾ 1808 zur Nationalen Erhebung gegen die napoleonische Fremdherrschaft aufruft, sind die Maximen der französischen Revolution längst in weite Kreise eingedrungen; diese starke Strömung manifestiert sich schließlich in der liberalen Verfassung, welche die Cortes de Cádiz am 19.3.1812 verkünden: sie ist, wenngleich die Gesetzgeber erklärten, in Übereinstimmung mit den alten Traditionen und Foralrechten zu handeln, in vielem der französischen Verfassung des Jahres 1791 nachgebildet ³⁾.

Der 6. Titel dieser Verfassung behandelt in Kapitel II (Überschrift: "De los Ayuntamientos") die frei-

-
- 1) Historia del levantamiento, guerra y revolución de España, 2. Aufl., Madrid 1839, Bd.3, S.506.
 - 2) Unter dieser Bezeichnung wurde der Bürgermeister der Gemeinde Móstoles (mit bürgerlichem Namen Andrés Torrejón) als Patriot bekannt. Seine Aufforderung "La patria está en peligro, Madrid perezca víctima de la perfidia francesa: Españoles, acudid a salvarlo!" ("Das Vaterland ist in Gefahr, Madrid ein Opfer der französischen Perfidie: Spanier eilt herbei, es zu retten.") mobilisierte allerorts den Widerstand gegen den französischen Invasor (vgl. Enciclopedia universal ilustrada europea-americana, Bilbao-Madrid-Barcelona 1928, Bd.LXII, S.1322/23 unter Stichwort "Torrejón").
 - 3) Vgl. hierzu Beneyto, Manual ..., a.a.O., S.189/191; vgl. ferner Galo Sánchez, Apuntes de historia general del derecho, Barcelona 1930 (Librería Bastinos) S.312: "El nuevo Derecho del siglo XIX tan lejos estaba del tradicional de Castilla como del de Cataluña o de cualquier otro de los territorios peninsulares, se inspiraba en modelos extranjeros" ("Das neue Recht des 19. Jahrhunderts war vom traditionellen Recht Kastiliens ebensoweit entfernt wie von jenem Kataloniens oder irgendeines anderen Gebietes der Halbinsel; es war von ausländischen Modellen inspiriert").

heitlich-demokratische Umgestaltung der Gemeindeorganisation. Demnach sind in allen Gemeinden, mit Ausnahme jener unter 1000 Einwohnern, wieder Ratskörperschaften einzurichten ¹⁾. Sie setzen sich aus einem oder mehreren Alcaldes, den Gemeinderäten und dem "procurador síndico" zusammen, wobei im Regelfall die Alcaldes das Präsidium führen, es sei denn, daß am Ort ein "jefe político" - der spätere Zivilgouverneur - residiert ²⁾. Sämtliche Mitglieder des Gemeinderats, also einschließlich der Bürgermeister, werden vom Volk gewählt ³⁾.

War der Corregidor der vorkonstitutionellen Epoche ausschließlich Delegierter des absoluten Monarchen, so sind die Bürgermeister der Cortes de Cádiz geborene Gemeindeorgane. Damit wird es zum Problem, wie der durchaus zentralistisch orientierte Staat des Jahres 1812 sich das Interventionsrecht in die internen Angelegenheiten der Kommunen sichern soll. Maßgeblich beeinflußt vom französischen Präfektursystem ⁴⁾ wird daher in den Jahren 1813/1814 das Land in Provinzen eingeteilt, welche von den in der Provinzhauptstadt ansässigen Zivilgouverneuren als staatlichen Delegierten verwaltet werden ⁵⁾; diese setzen gleichzeitig in den von ihnen weitgehend abhängigen Gemeinden ⁶⁾ die Machtansprüche des Staates durch.

1) Verfassung von Cádiz, Art.310.

2) Vgl. Art.309 der Verfassung von Cádiz.

3) Vgl. Art.314 der Verfassung von Cádiz.

4) Vgl. Antonio Fernández Ruiz de Villegas, Secretarios generales de prefecturas y de gobiernos civiles (estudio comparativo), Colección Estudios Núm.1, Madrid 1963, S.21.

5) Zur Entstehungsgeschichte des Systems vgl. besonders Beneyto, Manual ..., a.a.O., S.192/193.

6) Vgl. Adolfo Posada, Evolución legislativa del Régimen local en España (1812-1909), Madrid 1910, S.40 u. 70 f.

Hier liegen die Ansatzpunkte zu der späteren Kompromißlösung, wonach der Bürgermeister in sich die Stellung des Chefs der Lokalverwaltung und eines Delegierten des Staats in der Gemeinde vereint ¹⁾.

Die Lehre Montesquieus von der Gewaltenteilung führt gerade auf dem Sektor der Gemeindeverwaltung zu einer der weittragendsten Neuerungen, die dem spanischen Bürgermeister eigentlich erst jene typische Prägung geben, die unsere heutige Sicht von diesem Amt charakterisiert:

Vereinte das Stadtoberhaupt seit geschichtlicher Zeit in seiner Person die Funktionen der Justiz und der Verwaltung, so trennen die Cortes de Cádiz die Gerichtsbarkeit aus seinem Aufgabenbereich ab, um sie einem unabhängigen Richterstand zu übertragen ²⁾. Allerdings verbleiben dem Bürgermeister noch gewisse Kompetenzen als Sühne- bzw. Friedensrichter in unbedeutenderen Zivilrechtsstreiten und Beleidigungsangelegenheiten. Scheitert seine Vermittlertätigkeit, dann können die Parteien die Gerichte anrufen ³⁾.

Wenngleich die durch die Verfassung von Cádiz geschaffene Gemeindeorganisation in den Wirren dieser

1) Siehe dazu im einzelnen unten, Kapitel III.

2) Art.242 der Verfassung von Cádiz lautet: "La potestad de aplicar leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los Tribunales" ("Die Gewalt, die Gesetze in zivil- und strafrechtlichen Verfahren anzuwenden, steht ausschließlich den Gerichten zu"); vgl. außerdem Minguijón, Historia ..., a.a.O., S.242; Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.529.

3) Vgl. Art.282,283 der Verfassung von Cádiz; Art. 1,2 und 5 des zur Ausführung der Verfassungsbestimmungen ergangenen Dekrets vom 9.10.1812 (Col.de Dec.y Órd., Bd.3, S.27/28).

revolutionären Epoche mehrmals beseitigt und aufs neue in Kraft gesetzt wird und zeitweise das Amt des Corregidors in complexu wieder auflebt ¹⁾, so ist dennoch die Scheidung von "Alcalde-Richter" und "Alcalde-Stadtdirektor" nicht mehr hinwegzudenken. Mit der Einführung besonderer Friedensrichter (juzgados de paz) auf Grund eines Dekrets vom 22.10.1858 verlieren die Alcaldes die letzten ihnen noch verbliebenen Justizfunktionen ²⁾.

Während die Verfassung von Cádiz noch keine klaren Linien für die Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Gemeinderat und Bürgermeister zieht, ist die isolierte Regelung der Befugnisse des Bürgermeisters im Mechanismus der verschiedenen Gemeindeorgane ein Hauptmerkmal des am 3.2.1823 dekretierten ersten spanischen Gemeindegesetzes. Hiernach nimmt der Bürgermeister die Wesenszüge eines politisch-administrativen, eng an den Gemeinderat angelehnten Organs an ³⁾; er führt in diesem den Vorsitz, vollzieht dessen Beschlüsse und repräsentiert den Staat in der Gemeinde ⁴⁾. Deswegen ist es nicht verwunderlich, wenn namhafte Stimmen dieser Zeit ihn als "beständig delegierte Autorität" ansehen, die entweder kraft Delegierung der Zentralgewalt oder des Gemeinderats, hingegen niemals auf Grund eigenen Rechts handelt

1) Ferdinand VII. hatte bereits am 4.5.1814 die Verfassung derogiert; kraft einer Anordnung vom 25.6.1814 kehrte er zur Institution des Corregidor zurück. Aber auch nach der erneuten Inkraftsetzung der Verfassung im Jahre 1820 sollte dieses Amt verschiedentlich (so u.a. auf Grund eines neuen Gemeindegesetzes vom 8.1.1845, Art.10) wieder in Erscheinung treten. Zu all dem vgl. Posada, Evolución ..., a.a.O., S.79 u.228; vgl. auch Colmeiro, a.a.O., Bd.1, S.145.

2) Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.530.

3) Posada, Evolución ..., a.a.O., S.97.

4) Colmeiro, a.a.O., Bd.1, S.146.

und über keinerlei Ermessensspielraum verfügt ¹⁾.

Den wachsenden staatlichen Zentralismus der folgenden Jahre treibt das Gemeindegesetz vom 14.7.1840 (Ley de Ayuntamientos) auf die Spitze: Entscheidungen des Bürgermeisters und des Gemeinderats bedürfen, ehe sie vollzogen werden können, der Genehmigung durch den Zivilgouverneur ²⁾.

Nach mannigfachem Systemwechsel, wobei jeweils die Doppelnatur ³⁾ des Bürgermeisters (Vertreter des Staats und der Gemeinde) die Frage, wer ihn ins Amt berufen darf ⁴⁾, zum Problem werden läßt, reift aus mehrfachen Reformen das Gemeindegesetz vom 2.10.1877 heran. Mit den Worten Bermejós ⁵⁾ "ein Gesetz, das den französischen Zentralismus verfißt", bewahrt es unverändert den Charakter des Bürgermeisters als Repräsentanten des Staats und gibt ihm eine ausgesprochen politische Färbung. Seine Befugnisse als Chef der Lokalverwaltung erfahren einen beträchtlichen Zuwachs ⁶⁾ in gleichem Maße, wie er aus der

1) Nachweise bei Fernando Mellado, Tratado elemental de Derecho administrativo, 2.Aufl., Madrid 1894, S.205.

2) Juan Ignacio Bermejó y Gironés, Ayuntamiento, in NEJS, Barcelona 1951, Bd.3, S.225.

3) Siehe dazu im einzelnen unten Kap. III.

4) Zu dieser Kardinalfrage des spanischen Gemeinde-rechts vgl. besonders unten Kap.I, S.22 ff.

5) Especialidades del Régimen local, in "Régimen especial orgánico y económico del Municipio", ediciones de la cámara político-jurídica, Barcelona 1959, S.49.

6) Bermejó, Alcalde ..., a.a.O., S.530; vgl. auch Posada, Evolución ..., a.a.O., S.292.

starren Abhängigkeit vom Gemeinderat befreit wird ¹⁾.

Das Gemeindegesetz vom 2.10.1877 vermag kaum einer der politischen Strömungen der Zeit zu genügen. Es setzt eine lebhaftere Reformtätigkeit ein ²⁾. Aus der Vielzahl der Reformatoren ragt vor allem Antonio M a u r a heraus, der zwischen 1903 und 1922 wiederholt das Amt des Ministerpräsidenten bekleidete. Maura strebt eine demokratisch-autonome Gemeindeverfassung an. Nach der Regelung in seinem Gesetzesentwurf wird der Bürgermeister mit Ausnahme der Städte über 150000 Einwohner vom Gemeinderat gewählt ³⁾, und der Schwerpunkt seiner Aufgaben liegt in der Sphäre der Lokalverwaltung ⁴⁾. Daneben bleibt der Alcalde - wie schon zuvor - Delegierter des Staats in der Gemeinde. Doch kann er im Gegensatz zu früher ⁵⁾, weil er ja das Vertrauen der Wähler genießt, in keinem Falle mehr von der Zentralregierung abgesetzt werden; diese darf ihm lediglich - analog den Regeln des bürgerlich-rechtlichen Auf-

1) Vgl. Art.200 des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877: "En todo lo relativo al Gobierno político del distrito municipal la autoridad, deberes y responsabilidad del Alcalde son independientes del Ayuntamiento respectivo ("Hinsichtlich all dessen, was die politische Leitung des Gemeindegebiets anlangt, ist der Bürgermeister in seiner Autorität, Pflichten und Verantwortlichkeit vom diesbezüglichen Gemeinderat unabhängig."); vgl. ferner die Kommentierung bei Posada, Evolución ..., a.a.O., S.292,293.

2) So vor allem die Entwürfe von González (1882), Romero Robledo (1884), Sánchez de Toca (1891), Maura (1.Entwurf 1903), Romanones (1906), Maura-Cierva (1907), Barroso (1912); zu den Grundzügen ihrer Reformen vgl. die ausführliche Darstellung bei Luis Jordana de Pozas, Derecho municipal (parte orgánica), in "Oposiciones al cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento, Contestaciones al cuestionario del Ejercicio teórico", Madrid 1924, Bd.4, S.53-59.

3) Vgl. Jordana, Derecho municipal ..., a.a.O., Bd.4, S.59.

4) Jordana, Derecho municipal ..., a.a.O.

5) Vgl. Gemeindegesetz vom 2.10.1877, Art.189.

trags ¹⁾ - die delegierten Funktionen entziehen (exoneración), um sie einem Sonderbeauftragten zu übertragen ²⁾.

Zwei Jahre kämpft Maura in den Cortes um die Verabschiedung der Kommunalreform. Aber nach Zerschlagen seiner Regierungskoalition gelangt das von den Cortes bereits beschlossene Gemeindegesetz nicht mehr zur Verkündung. Treffend bemerkt Salvador Minguijón ³⁾: "Spanien konnte wählen zwischen Maura und der Diktatur." Das letztere geschieht, am 13.9.1923 ergreift Primo de Rivera im Einverständnis mit Alfonso XIII. die Macht.

Im Kabinett des Diktators wirkt eine der außergewöhnlichsten Persönlichkeiten Spaniens: Calvo Sotelo. Anfangs Leiter einer der höchsten staatlichen Verwaltungsbehörden, der "Generaldirektion der Lokalverwaltung", später zum Finanzminister ernannt, sieht er seine Hauptaufgabe in der Neuordnung des Kommunalwesens auf extrem-demokratischer Basis ⁴⁾. Seine Erscheinung setzt Jordana de Pozas ins rechte Licht, wenn er schreibt: "Auf dem Gemeindegesektor wird José Calvo Sotelo zu dem, was einst Freiherr vom Stein für Deutschland bedeutete" ⁵⁾. Beseelt

-
- 1) Antonio Campoy García, El régimen municipal en la nueva Constitución española, 1. Aufl., Madrid 1934, S.110.
 - 2) Antonio Carro Martínez, Génesis y Trayectoria de las reformas locales de Maura, in "Ideario de Don Antonio Maura sobre la Vida local", Madrid 1954, S.304,305.
 - 3) "España pudo elegir entre Maura y la Dictadura" (Clima y criterios de los proyectos de Maura, in "Ideario ...", a.a.O., S.342).
 - 4) Zum Werdegang und den kommunalpolitischen Ideen Calvo Sotelos vgl. insbesondere Luis Jordana de Pozas, El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, in "Homenaje de la Real Academia de Jurisprudencia y legislación a su Presidente perpetuo José Calvo Sotelo que ofrendó su vida por Dios y por España el 13 de Julio de 1936, Madrid 1942, S.126-135.
 - 5) El Estatuto ..., a.a.O., S.138: "En el órden municipal José Calvo Sotelo será en España lo que el Barón vom Stein en Alemania".

vom Enthusiasmus der Kommunalreformer, vor allem vom Geiste Mauras ¹⁾, hebt er die doktrinären Postulate des englischen "selfgovernment" und des amerikanischen "home-rule"-Systems auf den Thron, sucht aber zugleich den Traditionen des spanischen Gemeinderechts Rechnung zu tragen ²⁾. Die Synthese dieser Elemente stellt das am 8.3.1924 verkündete "Estatuto Municipal" dar. Damit wird gerade die von Maura beabsichtigte Formgebung des Bürgermeisteramts in die Tat umgesetzt. Lediglich aus praktischen Erwägungen behält der Bürgermeister noch die Stellung des Staatsdelegierten, weil es schlechthin nicht durchführbar wäre, an seiner Seite in jeder Gemeinde zusätzlich einen eigenen Staatsbeauftragten einzusetzen ³⁾. Doch führt die scharfe Trennung von den dem Bürgermeister anvertrauten Selbstverwaltungs- und Staatsaufgaben zu einer differenzierten Regelung hinsichtlich des Haftungs- und Rechtsmittelsystems ⁴⁾.

Die Gegensätze von Monarchisten und Republikanern sowie die Behebung der sozialen Notstände vermag auch Primo de Rivera nicht zu meistern. Nach seinem Sturz erfolgen am 14.4.1931 die Ausrufung der Repu-

1) Vgl. José Gascón y Marín, Maura y la descentralización administrativa en lo municipal, in "Ideario..", a.a.O., S.387.

2) So vor allem Bermejo, Ayuntamiento ..., a.a.O., Bd.3, S.225; vgl. auch José Alvarez de Toledo, La Autarquía Municipal en la nueva Ley de Bases, in "Estudios de Administración local" (Comentarios de la Ley de Régimen local), Oviedo 1946, S. 128; Albi, a.a.O., S.33 spricht von einer "Verbildung der spanischen Gemeinde durch moderne Amerikanismen."

3) Vgl. die "Exposición de motivos" zum Estatuto vom 8.3.1924, zit. nach Jordana, El Estatuto ..., a.a.O., S.283.

4) Lokalsphäre-Haftung der Gemeinde, Kontrolle durch die Gerichte, Staatssphäre-Haftung des Staats, Kontrolle durch die Verwaltungshierarchie (vgl. Jordana, El Estatuto ..., a.a.O., S.283/284.

blik und am 31.10.1935 die Verkündung eines neuen Gemeindegesetzes. Die Rechtsstellung des Bürgermeisters weicht hiernach nicht wesentlich vom Modell des "Estatuto" ab. Ehe jedoch dieses Gesetz praktische Bedeutung erlangt, bricht über Spanien der Bürgerkrieg herein, für den die Ermordung Calvo Sotelos (13.7.1936) den unmittelbaren Anlaß bildet.

Die Gemeindeverwaltung des nach einem grausamen Bürgerkrieg neuerstandenen Franco-Staats manifestiert sich zunächst in einem aus 68 "Basen" bestehenden Grundlagengesetz für Gemeinden und Provinzen, der "Ley de Bases" vom 17.7.1945. Dieses Grundlagengesetz wendet sich von der demokratisch-autonomen Verwaltungsorganisation der Gemeinden nach dem Estatuto von 1924 und dem Gemeindegesetz vom 31.10.1935 ab und kehrt zu einem straffen Zentralismus zurück.

Mit dem Text des Grundlagengesetzes stimmt der Wortlaut des in insgesamt 796 Artikel umgegossenen, derzeit gültigen "Gesetzes über die Lokalverwaltung" (LRL) vom 16.12.1950 weitgehend überein; verschiedentlich wurde der Gesetzestext durch Neufassungen vom 3.12.1953 und 24.6.1955 redigiert. Eine Verordnung vom 17.5.1952, im folgenden "Organisationsverordnung" (ROF) genannt, ergänzt u.a. die den Bürgermeister betreffenden Bestimmungen.

Bei der Schaffung der aktuellen Gemeindegesetze haben die Spanier, die eine ausgeprägte Rezipierfreudigkeit auszeichnet, wiederum aus verschiedenen ausländischen Rechtsquellen, vorzugsweise aus dem nord-amerikanischen Rechtskreis, geschöpft ¹⁾ und nach

1) Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.531.

dem Muster des "Strong Mayor" ¹⁾ ihren eigenen Typus eines "starken Alcalde" geschaffen. Besonders augenfällig beweist dies die Sonderstellung der Bürgermeister von Madrid und Barcelona. Demnach wird das Stadtoberhaupt zu einem Geschäftsführer, zu einem machtvollen Chef der Gemeinde; seine Aktivität beschränkt sich nicht etwa allein auf die ihm durch Gesetz konkret zugewiesenen Befugnisse. Sie erstreckt sich vielmehr außerdem auf jene Aufgaben, die nicht kraft ausdrücklicher Rechtsvorschrift den gemeindlichen Kollegialorganen vorbehalten sind ²⁾.

Beim Bürgermeister ruht mithin der "Primat der Gemeindeverwaltung" ³⁾, er ist ein "echter Vizekönig in der Lokalsphäre" ⁴⁾. Angesichts der Vielfalt seiner Funktionen sind diese ihm verliehenen Prädikate durchaus am Platze. Aber dem Amt fehlt die innere Stabilität, weil - wie wir sehen werden - seine Amtsenthebung Ermessensentscheidung und justizfreier Regierungsakt ist.

1) Der "Strong Mayor" zeichnet sich dadurch aus, daß bei ihm eine politische und administrative Macht konzentriert wird, die mit jener des Präsidenten der Vereinigten Staaten zu vergleichen ist; der Gemeinderat ist daneben nur von sekundärer Bedeutung (Chester Collins Maxey, *An Outline of Municipal Government*, New York 1924, S.38 und S.45; Frank Johnson Goodnow, *City Government in the United States*, New York 1904, S.59 ff; vgl. insbesondere auch Adolfo Posada, *El régimen de la ciudad moderna*, 4.überarb. Aufl., Madrid 1936, S.363/364).

2) Vgl. dazu Carlos Ruiz del Castillo, *Las bases del régimen local (Visión panorámica de la Ley de 17 de julio de 1945)*, in *REVL* 1945, S.570; vgl. auch Bermejo, *Alcalde ...*, a.a.O., S.532.

3) Bermejo, *Alcalde ...*, a.a.O.

4) "...un auténtico Virrey en lo local" (José Luis González Berenguer, *Alcaldes y Secretarios*, deben estar compenetrados (carta a los Alcaldes), in "Municipalia", Jahrgang 1961, Nr.96, S.132.

KAPITEL I : DIE BERUFUNG DES BÜRGERMEISTERS

1. Die Ernennung: Rückkehr zu einem Prinzip der absoluten Monarchie

Im spanischen Kommunalrecht war die Berufung des Bürgermeisters seit jeher zentraler Brennpunkt im Widerstreit der Interessen von Staat und Bürgertum gewesen. Die Cortes de Cádiz erheben diese Frage in den Verfassungsrang. Art.312 der Verfassung von Cádiz bereitet den vom König auf Lebenszeit verliehenen Ämtern der vorigen Epoche ein Ende; zur Wahl der Bürgermeister treten alljährlich im Dezember die Gemeindebürger zusammen, um mit Stimmenmehrheit eine dem Verhältnis der Einwohner entsprechende Zahl von Wahlmännern zu ermitteln ¹⁾. Diese wiederum wählen im selben Monat mit absoluter Stimmenmehrheit einen oder auch mehrere Bürgermeister ²⁾. Lediglich in den Provinzhauptstädten behält der damals noch "jefe político" betitelte Zivilgouverneur als Vertreter des Staats das örtliche Regiment ³⁾.

Die folgenden Jahrzehnte offenbaren ein ständiges Tauziehen zwischen dem Monarchen und den Cortes um die Besetzung der Gemeindeämter. Die Ley Municipal vom 3.2.1823 restauriert zwar das System der Verfassung von Cádiz. Mit Erlass neuer Gemeindegesetze vom 14.7.1840 und 8.1.1845 gewinnt jedoch der staatliche Zentralismus eindeutig wieder die Oberhand. Die Ernennung der Bürgermeister durch die Territorialgerichte aus jeweils drei vom Gemeinderat vorgeschla-

1) Verfassung von Cádiz, Art.313.

2) Verfassung von Cádiz, Art.314.

3) Vgl. García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.471.

genen Kandidaten ¹⁾ bildet dabei nur eine Übergangsstufe dieser Tendenz. Nach dem Gemeindegesetz vom 8.1.1845 werden die Bürgermeister in den Provinzhauptstädten und in den Gerichtsbezirken mit mehr als 2000 Einwohnern vom König selbst aus der Mitte des Gemeinderats ernannt; in den übrigen Orten obliegt dies dem Zivilgouverneur ²⁾. Statt des gewöhnlichen Alcalde kann der König gemäß Art.10 des Gemeindegesetzes vom 8.1.1845 aber auch jederzeit, wenn es ihm beliebt, auf unbestimmte Zeitdauer einen "alcalde corregidor" einsetzen. Eine königliche Verordnung vom 7.3.1854 kehrt nur vorübergehend wieder zu der Regelung des alten Gemeindegesetzes vom 3.2.1823 zurück.

Im Zuge der geplanten Kommunalreformen ist in den Sitzungen der Cortes von 1864 besonders der oben erwähnte Art.10 des Gemeindegesetzes vom 8.1.1845 Gegenstand heftiger Debatten gewesen ³⁾. Ergebnis der Beratungen war schließlich ein Ergänzungsgesetz: "Alcaldes corregidores" dürfen vom König künftig nur noch in Gemeinden über 40 000 Seelen ernannt werden ⁴⁾. Allerdings erleidet die Autorität des Königs hierdurch nur eine kaum nennenswerte Einbuße; denn es steht ihm nach wie vor frei, durch seine Provinzgouverneure Subdelegierte in die Gemeinden zu entsenden ⁵⁾.

Die Revolution des Jahres 1868 bringt den Erlass eines Gemeindegesetzes vom 20.8.1870 mit sich, nach

1) Vgl. García Gallo, a.a.O., Bd.1, S.472, mit Hinweis auf königliche Dekrete vom 1.10.1823 und 18.10.1824.

2) Gemeindegesetz vom 8.1.1845, Art.9.

3) So José de Posada Herrera, Lecciones de administración, Madrid 1843, Bd.1, S.228.

4) Gesetz vom 21.4.1864, Art.1.

5) Vgl. Colmeiro, a.a.O., Bd.1, S.158.

welchem der Bürgermeister vom Gemeinderat gewählt wird ¹⁾. Der seit der Wiederherstellung der Monarchie des Hauses Bourbon (1874) beständig wachsende staatliche Zentralismus findet schließlich in einem neuen Gemeindegesetz, der Ley Municipal vom 2.10.1877, seinen Niederschlag:

Die freie Ernennung des Bürgermeisters von Madrid und seines Stellvertreters aus der Mitte des Stadtrats bleibt dem König vorbehalten. Ebenso ernennt dieser aus den Reihen der Gemeinderäte die Bürgermeister der Provinzhauptstädte, der Hauptorte der Gerichtsbezirke sowie derjenigen Orte, die in einem Gerichtsbezirk die gleiche oder eine größere Einwohnerzahl wie der Hauptort haben, sofern sie nicht die Zahl von 6000 Einwohnern unterschreiten ²⁾. Nur in den verbleibenden Kleingemeinden ist die Wahl der Bürgermeister aus dem Schoß des Gemeinderats und durch diesen vorgesehen. Immerhin gilt das zentralistisch orientierte Gesetz vom 2.10.1877 während eines Zeitraums von 47 Jahren.

Die Ernennung des Bürgermeisters bezeichnet Calvo Sotelo als "den ewigen Zankapfel, dessen Beseitigung die Regierung im Sinne eines klaren Bekenntnisses zur Autonomie vornimmt" ³⁾. Inspiriert von den Prinzipien des "home rule" und des "selfgovernment" muß daher die von ihm in Gestalt des Estatuto v. 8.3.1924 geschaffene Lösung folgerichtig anmuten:

Es wählt der Gemeinderat den Bürgermeister mit absoluter Mehrheit aus seiner Mitte; der Kandidat kann aber auch aus dem Kreise der wahlberechtigten Bürger

1) Vgl. Gemeindegesetz vom 20.8.1870, Art.48-51.

2) Gemeindegesetz vom 2.10.1877, Art.49.

3) "vieja cuestion batallona, lo resuelve el gobierno de manera francamente autonomista.." (so die Worte Calvo Sotelos im Vorspruch zum Estatuto Municipal vom 8.3.1924, zit. nach Luis Marqués Carbó, El Derecho local español, Barcelona 1957, Bd.1, S.292, Anm. zu Art.62 LRL).

hervorgehen, sofern er den Voraussetzungen genügt, an die der Gesetzgeber das Amt des Gemeinderats knüpft. Allerdings bedarf es im letzten Falle der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Gemeinderats ¹⁾.

Noch weiter geht die republikanische Verfassung vom 9.12.1931, deren Art.9 wörtlich mit Art.73 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935 übereinstimmt: die Bürgermeister sind hiernach "immer durch direkte Volkswahl oder durch den Gemeinderat zu berufen".

Aus der bunten Reihe der verschiedenen Investitursysteme, welche in Spaniens Geschichte Geltung hatten, konnte das Regime Franco sich das dem neuen Staat "adäquateste" aussuchen. Mit der Absage an das demokratische Prinzip der Selbstverwaltung wäre es schlechthin unvereinbar gewesen, den Gemeinden die Wahl der Spitze ihrer Exekutive selbst zu überlassen. So wird die Vorschrift 6 des Grundlagengesetzes über die Lokalverwaltung vom 17.7.1945 - welche in Art.62 LRL aufging - zum Spiegelbild des Franco-Staats:

In allen Provinzialhauptstädten des Landes sowie in den Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern wird der Bürgermeister direkt vom Innenminister ernannt, in den übrigen Gemeinden durch den Zivilgouverneur der Provinz nach vorhergehender Unterrichtung und Unterbreitung eines entsprechenden Vorschlags an den Innenminister ²⁾.

Die Ernennung kann auf ein Gemeinderatsmitglied fal-

1) Estatuto Municipal vom 8.3.1924, Art.94.

2) Hinsichtlich der Besonderheiten der Städte Madrid und Barcelona siehe unten Kap. VIII.

len, sie muß es aber nicht ¹⁾. Trifft sie einen öffentlichen Beamten, so übt dieser das Bürgermeisteramt in dienstlichem Auftrag aus ²⁾.

Die Einsetzung des Bürgermeisters durch die höhere staatliche Exekutive wird offiziell damit gerechtfertigt, daß seine Stellung auf einem Vertrauensverhältnis zur Zentralregierung basiere; er sei in erster Linie Gewährsmann des Staats ³⁾; bei "aller Autonomie" hätten die staatlichen Interessen den Vorrang vor jenen der Gemeinden ⁴⁾. Mit Recht kritisiert Martín ⁵⁾ die Wiederkehr der Bürgermeister "königlicher Ordnung" als rückschrittlich. Dies verstoße gegen die Doktrinen der Wissenschaft wie gegen den Volkswillen, der eine freie Wahl des Bürgermeisters durch den Gemeinderat wünsche.

Nach Martín läßt die heutige Regelung einen Vergleich mit jener des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877 zu ⁶⁾. Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, daß damals immerhin die kleinen Gemeinden unter 6000 Einwohnern das Recht zur Wahl der Bürgermeister behielten. Das geltende Gesetz über die Lokalverwaltung überspannt

1) So Manuel Segura, Los Alcaldes (Panorámica doctrinal y práctica que compendia cuantas facultades, derechos, normas administrativas y obligaciones que asume tan importante cargo) Madrid 1963, S.14.

2) Art.8 Ziff.3 ROF.

3) Vgl. dazu José Fernández Hernando, Aspectos esenciales de la nueva ley de régimen local, in REVL 1951, S. 531 (der Genannte war dereinst Leiter der "Generaldirektion der Lokalverwaltung" (vgl. oben S.18 u.unten S.76)).

4) So Elías Barros Martínez, Derecho local de España, Madrid 1951, S.50.

5) Cirilo Martín-Retortillo González, Ley de Régimen local (texto refundido de 1955), anotada y concordada, Madrid 1958, S.38, Anm. zu Art.62 LRL.

6) Martín-Retortillo, Ley de Régimen local ..., a.a.O., S.38.

aber den Bogen: der staatliche Zentralismus duldet nicht einmal in den Zwerggemeinden, den sog. entidades locales menores ¹⁾, die Wahl des Bürgermeisters. Sogar dort wird er vom Zivilgouverneur ernannt ²⁾. Die völlige Ausschaltung des Volks von der Bestellung der Bürgermeister weist daher geradezu Parallelen zu der aus der Zeit des Absolutismus überkommenen Institution des einheitlich vom König nominierten Corregidores auf ³⁾.

2. Die Voraussetzungen der Ernennung

Das Grundgesetz der Spanier, der "Fuero de los Españoles" vom 17.7.1945, garantiert grundsätzlich allen Spaniern, "je nach Verdienst und Fähigkeit", Zugang zu öffentlichen Ämtern ⁴⁾. Die Ernennung zum Bürgermeister ist jedoch an eine Reihe positiver und negativer Voraussetzungen gebunden.

Der Ausersehene muß Spanier sein und das 25. Lebensjahr vollendet haben (Art.60 LRL). Die weiteren Bedingungen, denen der Kandidat zu genügen hat, nämlich "Ortsansässigkeit" (arraigo) und "Geeignetheit" (idoneidad, competencia) ⁵⁾ sind dehnbare Begriffe. "Ortsansässigkeit" bedeutet nicht Einwohner ⁶⁾. Der Bürgermeister muß aber gewisse soziologische Bindungen zur Gemeinde - so Besitztum, Wohnsitz oder zeit-

1) Siehe dazu im einzelnen unten Kap. VII.

2) Art.69 LRL.

3) Vgl. oben S.9 ff.

4) Fuero de los Españoles vom 17.7.1945, Art.11.

5) Beide, von Art.60 LRL kumulativ verwendete Begriffe sind synonym.

6) José Fernández Hernando, Formas de designación de los miembros de las Corporaciones en la nueva ley de régimen local, in REVL 1948, S.646.

weiliger Aufenthalt im Gemeindegebiet, frühere Einwohnerschaft ¹⁾ - haben. Denkbar unbestimmt ist das Kriterium der "Eignung". Angesichts dieser wohl bewußt wenig konkretisierten Gesetzesfassung bleibt es in der Praxis weitgehend dem freien Ermessen des Innenministers oder Zivilgouverneurs vorbehalten, den Bürgermeister nach Gutdünken auszuwählen ²⁾.

Der Wortlaut des oben erwähnten Art.60 LRL gilt uneingeschränkt für alle Spanier. Mithin können auch Angehörige des Klerus zum Bürgermeister berufen werden, sofern ihnen der zuständige Ordinarius das "nihil obstat" erteilt ³⁾.

Über die Gesetzesnormen hinaus entspricht es - ausgenommen sind die Provinzhauptstädte - einer ständigen Übung, den Bürgermeistern gleichzeitig die örtliche Vorstandschaft in der "Nationalen Bewegung" (Movimiento Nacional) ⁴⁾ anzuvertrauen ⁵⁾. Dadurch erhält das Amt einen betont politischen Akzent; es soll die von der Ideologie des Franco-Staats geprägte nationale Solidarität, die Einheit von Führung, Glauben und Denken manifestieren ⁶⁾. Normalerweise hält daher die Provinzialinspektion des Movimiento

1) Sabino Alvarez-Gendín y Blanco, Tratado general de Derecho administrativo, Barcelona 1963, Bd.2, S.267.

2) Vgl. Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.288, Anm. zu Art.60 LRL.

3) Julio Vizquete Gallego, Sobre las relaciones de la Iglesia con el Municipio, in REVL 1961, S.819.

4) Zu den Grundgedanken des Movimiento Nacional vgl. "España" (ohne Verfasserangabe), herausgegeben vom Servicio Informativo Español, Madrid 1963, S.82/83.

5) Segura, a.a.O., S.19/20.

6) Vgl. Blas Pérez González, Ley de Bases de régimen local de 17 julio 1945 (Rede des Innenministers vor den Cortes anlässlich der Vorlage des Gesetzesentwurfs zum Grundlagengesetz), abgedruckt in REVL 1945, Nr.22 (Anhang), S.47.

Ausschau nach "geeigneten" Personen, um sie dem Zivilgouverneur für die Nominierung zum Bürgermeister vorzuschlagen.

Negative Amtsvoraussetzungen, welche der Übernahme des Bürgermeisteramts entgegenstehen, regelt das Gesetz über die Lokalverwaltung unmittelbar nur hinsichtlich der Gemeinderäte. Die für sie in Betracht kommenden Hindernisgründe gelten aber gemäß Art.63 Ziff.2 LRL i.Verb. mit Art.9 ROF auch für den Bürgermeister. Namentlich handelt es sich um Ausschlußgründe (incapacidades) und Inkompatibilitäten (incompatibilidades) ¹⁾. Beide Gruppen sind wegen ihrer unterschiedlichen Rechtsnatur und Rechtsfolgen von einander zu trennen.

Von der Übernahme des Bürgermeisteramts sind zufolge Art.32 ROF ausgeschlossen:

die des Lesens und Schreibens Unkundigen (Ziff.1),
wer durch rechtskräftigen Gerichtsentscheid zu Freiheitsstrafe oder -beschränkung verurteilt ist oder dem die Befugnis zur Ausübung öffentlicher Ämter aberkannt worden ist, sofern er nicht gemäß Art.118 des Strafgesetzbuchs Rehabilitation erlangt hat ²⁾ (Ziff.2),

wer als unmittelbarer oder subsidiärer Schuldner der Gemeinde-, Provinzial- oder Staatskasse rechtskräftig zur Zahlung verurteilt ist (Ziff.3),

wer in Konkurs oder Vermögensverfall geraten ist, sofern er nicht gesetzliche Rechtfertigung erlangt und seine Verpflichtungen erfüllt (Ziff.4),

wer in ein staatliches Wohlfahrtsinstitut aufgenommen ist oder von der öffentlichen Fürsorge lebt (Ziff.5),

1) Die Hindernisgründe enumeriert Art.79 LRL, ohne zwischen beiden Untergruppen zu differenzieren. Die saubere, sachliche Trennung nimmt aber die "Organisationsverordnung" vom 17.5.1952 vor. Sie führt in Art 32 die Ausschlußgründe, in Art.33 die Inkompatibilitäten auf.

2) Die Bestimmung des Art.118 des Strafgesetzbuchs (C.P.) statuiert die Voraussetzungen der Straftilgung.

die Familienoberhäupter, sei es Mann oder Frau, welchen durch Entscheidung der zuständigen Stelle die elterliche Gewalt entzogen worden ist (Ziff.6), die in der jeweiligen Gemeindeverwaltung oder den kommunalen Unternehmungen diensttuenden Beamten (Ziff.7).

Ausschlußgründe bedeuten ein absolutes Verbot ¹⁾ zur Übernahme und Ausübung des Bürgermeisteramts. Dies rechtfertigt den Schluß, daß eine trotzdem ausgesprochene Ernennung nichtig ist ²⁾.

Demgegenüber wird die Gültigkeit der Ernennung durch eine bestehende Inkompatibilität nicht beeinträchtigt. Der Nominierte muß sich aber zwischen dem Bürgermeisteramt und der hiermit unvereinbaren Tätigkeit entscheiden ³⁾. Verzichtet also der Betroffene auf die andere Tätigkeit, so steht der Übernahme bzw. Fortführung des Amts nichts im Wege.

Nach dem Katalog des Art.33 ROF, der - wie Art.32 ROF hinsichtlich der Ausschlußgründe - eine abschließende Regelung der Inkompatibilitäten enthält ⁴⁾, ist an der Amtsführung verhindert:

wer innerhalb des Gemeindegebiets an Vertragsabschlüssen oder Lieferungen beteiligt ist, die zu Lasten öffentlicher Mittel gehen (Ziff.1),

wer als Kläger oder Beklagter mit der Gemeinde oder gemeindeabhängigen Unternehmungen in einem Zivil- oder Verwaltungsrechtsstreit befangen ist, ebenso wie die für die betreffende Partei auftretenden Rechtsanwälte oder Bevollmächtigten (Ziff.2) und

1) So Juan Ignacio Bermejo y Gironés, Derecho de Entidades locales, Madrid 1949, S.216.

2) Barros, a.a.O., S.68.

3) Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.357, Anm. zu Art.79 LRL unter Bezugnahme auf die ältere Rechtsprechung.

4) Vgl. Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.357, Anm. zu Art.79 LRL.

Industrielle, Gesellschafter, Geschäftsführer, Direktoren, Berater oder Angestellte von Gesellschaften oder Betrieben, welche Gegenstände für die Gemeinde herstellen, liefern oder ähnliche Aufgaben erfüllen, ferner Personen, die vergleichbare Posten in gemeindlichen Lizenzbetrieben innehaben (Ziff.3).

Jedermann, der Kenntnis von einer Nebentätigkeit des Ernannten hat, kann dies den Behörden mitteilen. Dessen ungeachtet ist der Titular selbst offbarungspflichtig ¹⁾. Sofern der Bürgermeister längstens 10 Tage nach der Ernennung die inkompatible Funktion nicht nachweislich aufgegeben hat, muß sein erster Stellvertreter binnen weiterer 5 Tage den Zivilgouverneur unterrichten (Art.9 Ziff.2 ROF). Ist der Zivilgouverneur zur Ernennung des Bürgermeisters zuständig, entscheidet er auch persönlich über das Vorliegen von Ausschluß- oder Unvereinbarkeitsgründen; seine Entschlieûung ist mit der Beschwerde zum Innenminister anfechtbar (Art.382 LRL). Erfolgt die Ernennung dagegen durch den Innenminister selbst ²⁾, so hat der Zivilgouverneur die Angelegenheit, mit einem Bericht versehen, zuständigkeitshalber an diesen weiterzuleiten ³⁾.

3. Der Einsetzungsakt

Nach der heutigen spanischen Gemeindegesetzgebung ist die Investitur des Bürgermeisters zu einem be-

-
- 1) Dies besagt Art.82 Ziff.2 LRL für die Gemeinderäte. Die ratio legis der Rechtsvorschrift muß jedoch gleichermaßen für den Bürgermeister gelten. Zu dieser Auffassung zwingt schon die Tatsache, daß Art.63 Ziff.2 LRL (siehe oben S.29) hinsichtlich des Bürgermeisters auf die analoge Anwendbarkeit der für die Gemeinderäte statuierten Ausschluß- und Unvereinbarkeitsgründe verweist.
 - 2) Siehe oben S.25.
 - 3) Art.9 Ziff.2 ROF i.Verb. mit Art.382 LRL; zum weiteren Verfahren vgl. unten S.153

sonders feierlichen Zeremoniell ausgestaltet. Eigenartigerweise ist dem klassischen Kommunalrecht Spaniens die Vereidigung des Bürgermeisters fremd ¹⁾. Durch ein Dekret vom 30.9.1948 ²⁾ eingeführt, wurde die Eidesleistung in der Praxis erstmals seit Erlass eines weiteren Dekretes vom 21.1.1949 üblich. So war es nur natürlich, daß das knapp 2 Jahre später in Kraft tretende Gesetz über die Lokalverwaltung dem Amtseid des Bürgermeisters eine eigene Bestimmung widmete ³⁾.

Zur Abnahme des Amtseides wird eine außerordentliche Plenarsitzung des Gemeinderats, die "sesión de la posesión" ("die Sitzung der Besitzergreifung"), einberufen ⁴⁾, zu welcher der neue Bürgermeister unter Angabe von Tag und Stunde mit Zustellungsurkunde förmlich zu laden ist; an den scheidenden Alcalden ergeht lediglich eine Mitteilung ⁵⁾.

Während in den Provinzhauptstädten der Zivilgouverneur den Vorsitz einnimmt, präsidiert in allen übrigen Gemeinden ein von ihm bestellter Sonderdelegierter (Art.10 Ziff.1 ROF).

Der feierliche Akt beginnt mit der Verlesung der Ernennungsurkunde (credencial) durch den Gemeinsekretär; dieser beglaubigt auch die Ernennung und macht sie im Protokoll aktenkundig. Anschließend kniet der Ernannte, die eine Hand auf dem Evangelium oder dem Kruzifix, nieder, um mit lauter Stimme die Eides-

1) Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.308, Anm. zu Art.65 LRL; so auch Fermin Abella, Régimen local, 3.Aufl., Madrid 1956, S.174, Anm.24 zu Art.65 LRL.

2) Die Eidesformel nach Art.48 dieses Dekretes lautet: "Ich schwöre, die sittlichen und materiellen Interessen der Gemeinde zu verteidigen, Spanien die besten Dienste und dem Staatsherrn Treue zu leisten."

3) Art.65 LRL.

4) Vgl. Art.10 Ziff.1 ROF.

5) Vgl. Segura, a.a.O., S.22.

formel zu sprechen. In ihrer derzeit gültigen Fassung ist sie ein besonders illustrativer Reflex des Franco-Regimes; denn sie beinhaltet nicht nur den Schwur auf Gott und die Gesetze, sondern ebenso auf die Ideologie des Staats. Fand nämlich ursprünglich allein der in Art.10 Ziff.2 ROF niedergelegte Text Verwendung, so versah ein Dekret vom 29.1.1959 die Eidesformel mit folgendem einleitenden Zusatz ¹⁾:

"Ich schwöre, den fundamentalen Prinzipien der Nationalen Bewegung und den anderen Grundgesetzen des Königreichs Treue und Gehorsam." Dann erst fährt der Ernannte mit dem eigentlichen Wortlaut des Art.10 Ziff.2 ROF fort: "...Spanien treu zu dienen, dem Staatshaupt die Treue zu halten, die Gesetze zu befolgen und für ihre Einhaltung zu sorgen, die Interessen der Gemeinde zu verteidigen und zu fördern und mich des Amtes würdig zu erweisen." Der Vorsitzende entgegnet hierauf: "Wenn ihr dies tut, werden Gott und Spanien es Euch lohnen, tut ihr es aber nicht, so werden sie Euch dafür richten."

Die Eidesleistung bildet den letzten Akt der Ernennung, zugleich aber ist sie die erste Amtshandlung ²⁾ des neuen Bürgermeisters. Rechtlich symbolisiert sie die Besitzergreifung (toma de posesión) von Amt und Würden. Das Zeremoniell endet mit der Übergabe der Amtseinsignien. Äußeres Zeichen der Bürgermeisterwürde ist der "bastón de mando", der "Stab der Befehlsgewalt", an verschiedenen Orten außerdem noch eine Amtsmedaille mit dem Gemeindewappen ³⁾. Man sollte annehmen, daß Spanien mit sei-

1) Art.1 (einziger Artikel) des Dekrets vom 29.1.1959 (Rep.leg.Aranzadi 1959, S.154 Nr.171).

2) Vgl. den Text des Art.65 LRL: "Al comenzar el ejercicio de sus funciones, el Alcalde jurará.." (Zu Beginn der Ausübung seiner Funktionen schwört der Bürgermeister..").

3) Segura, a.a.O., B.22 u.37.

ner Vorliebe für Prunk und Festlichkeiten die Beschaffenheit der Amtsinsignien gesetzlich verankert hätte. Einen Vorstoß in dieser Richtung unternahm das Gemeindegesezt vom 2.10.1877; hiernach war der Erlaß einer Verordnung über die Amtsinsignien vorgesehen ¹⁾. Eine spezialgesetzliche Normierung unterblieb jedoch bis auf den heutigen Tag. Lediglich der Entwurf einer Verordnung aus dem Jahre 1888 sah den Gebrauch des Amtsstabes mit scharlachfarbenen und goldenen Quasten vor ²⁾. Traditionell üblich ist aber der Stab aus südamerikanischem Blumenrohr mit Gold-, Silber- oder Elfenbeingriff, den eine Kordel mit eichelförmigen, schwarz-seidenen und goldüberspannenen Troddeln ziert ³⁾.

Ansprachen des früheren und des neuernannten Bürgermeisters beschließen die Sitzung; eine beglaubigte Abschrift des "Protokolls der Besitzergreifung" hat der Vorsitzende an die Generaldirektion der Lokalverwaltung in Madrid zu senden ⁴⁾.

-
- 1) Vgl. Art.63 des Gesetzes: "El Alcalde, los tenientes ... usarán como símbolo de su autoridad las insignias que el reglamento determine" ("Der Bürgermeister, seine Delegierten, ... haben als Symbol ihrer Autorität die Insignien zu gebrauchen, die durch Verordnung bestimmt werden").
 - 2) Vgl. die Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der Amtsinsignien bei Abella, Régimen local..., a.a.O., S.173, Anm. zu Art.64 LRL.
 - 3) Diese heute noch benützte Form geht bereits auf das Mittelalter zurück; der mit Elfenbeingriff ausgestattete Amtsstab wird eigens erwähnt in der Novísima Recopilación, Buch V, Titel XIII, Gesetz Nr.1 (zit.nach Minguijón, Historia ..., a.a.O., S.402).
 - 4) Art.10 Ziff.4 ROF.

KAPITEL II : DAS DIENSTVERHÄLTNIS

1. Der Bürgermeister als "Autorität"

Die rechtliche Qualifikation des Bürgermeisteramts bereitet in der spanischen Jurisprudenz weder in theoretischer noch in praktischer Hinsicht Schwierigkeiten. Nach der Gesetzessprache ist der Bürgermeister "Autorität" (autoridad) ¹⁾. Allerdings sagt das Gesetz über die Lokalverwaltung nicht, was de iure unter diesem terminus technicus zu verstehen ist. Indes enthält der Código Penal eine Definition: Autorität im strafrechtlichen Sinne ist, wer für sich allein, als Mitglied einer Körperschaft oder eines Gerichts Befehlsgewalt hat oder über eigene Jurisdiktion verfügt ²⁾. Deswegen hat der Oberste Gerichtshof (Tribunal Supremo) in ständiger strafgerichtlicher Rechtsprechung den Bürgermeister unter

-
- 1) So führt das die Gemeindeorganisation betreffende Kapitel I in Buch 1, Titel III des Gesetzes über die Lokalverwaltung die Überschrift: "Autoridades y Organismos municipales". Daß mit den "Autoridades" auf die Bürgermeister angespielt wird, beweist die Überschrift der Sektion 1 desselben Kapitels: "del Alcalde" ("vom Bürgermeister"). Unabhängig davon befassen sich die folgenden Sektionen mit den Ratskörperschaften. Ebenso konsequent scheidet Kapitel IV (Buch I, Titel IV) (Überschrift: Befugnisse der Autoritäten und Gemeindeorganismen) in Sektion 1 die Befugnisse des Bürgermeisters von jenen der Ratsgremien (Sektionen 2,3); wenn das Gesetz von "autoridades locales" oder "municipales" spricht, ist daher regelmäßig der Bürgermeister gemeint. (Vgl. dazu auch Marqués, El Derecho local, a.a.O., Bd.1, S.303, Anm. zu Art. 64 LRL u. S.283, Anm. zu Art. 59 LRL; vgl. außerdem Bermejo, Derecho ..., a.a.O., S.175/176.
- 2) Vgl. Art.119 C.P.: "A los efectos penales se reputará Autoridad al que por sí sólo o como individuo de alguna Corporación o Tribunal tuviere mando o ejerciere jurisdicción propia...".

den Begriff der "Autorität" subsumiert ¹⁾. Die im Strafrecht entwickelten Begriffsmerkmale müssen aber gleichermaßen auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts gelten, zumal die Befehls- und Anordnungsgewalt aufs engste mit der Exekutivgewalt verbunden ²⁾ ist. Der hervorstechende Wesenszug der Autoritätseigenschaft besteht mithin in der Entscheidungsgewalt ³⁾, welche dem Bürgermeister nebst sämtlichen Rechten und Pflichten kraft der Investitur verliehen wird ⁴⁾. Sie erhebt den Bürgermeister zu einer persona sui generis. Er ist also nicht Beamter und hat mit jenem praktisch nur die Tätigkeit im Bereich der öffentlichen Gewalt gemein; denn die tragenden Fundamente des Beamtentums, nämlich die freiwillige Inkorporierung in den Staatsorganismus, die berufsmäßige Ausübung öffentlicher Gewalt, die Permanenz in der Dienstleistung und der Bezug von Gehalt ⁵⁾, sind gerade dem Bürgermeisteramt fremd.

-
- 1) So die Urteile des TS vom 14.7.1886 (Col.leg.,Rep.jurisp.crim. 1886/II, S.111 Nr.32), 11.1.1894 (Col.leg.,Rep.jurisp.crim. 1894, S.32 Nr.12), 12.11.1896 (Col.leg.,Rep.jurisp.crim. 1896, S.307 Nr.151), 11.6.1928 (Col.leg.,Rep.jurisp.crim. 1928, S.602 Nr.271), 30.5.1945 (Col.leg.,Rep.jurisp.crim. 1945, S.502 Nr.773).
 - 2) Vgl. Antonio Ferrer Sama, Comentario al Código Penal, 1.Aufl., Murcia 1947, Bd.2, S.428.
 - 3) So Antonio Carro Martínez, El mando en la Administración Pública, in DA 1958, Bd.1, Nr.1, S.19; vgl. auch Torcuato Fernández-Miranda, Autoridad, in NEJS, Barcelona 1951, Bd.3, S.153; vgl. ferner García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.25.
 - 4) Vgl. Art.10 Ziff.3 ROF: "...y el Alcalde quedará investido de la autoridad, tratamiento, deberes y derechos inherentes".
 - 5) Die aufgeführten Merkmale sind nach überwiegend herrschender Ansicht für die Beamtenstellung wesentlich (vgl. Nemesio Rodríguez Moro, Deberes, faltas y sanciones de los funcionarios municipales, Bilbao 1950, S.13; vgl. auch Aurelio Guaita, Funcionario público, in NEJS, Barcelona 1960, Bd.10, S.496/497; vgl. dazu ferner die Definition des Beamtenbegriffs in Art.1 der Beamtenverordnung vom 30.5.1952 (RF)).

2. Die Verpflichtung zur Übernahme des Ehrenamts

Unabhängig von der jeweils herrschenden Staatsform, sei es Monarchie oder Republik, war das Bürgermeisteramt seit jeher Ehrenamt. Außerdem machten die Gemeindegesetze die Übernahme des Amts zur staatsbürgerlichen Pflicht. So bezeichnet das Gemeindegesetz vom 2.10.1877 die Position des Bürgermeisters als "obligatorisch und ehrenamtlich" ¹⁾. Das Estatuto vom 8.3.1924 erwähnt weder die Ehrenamtlichkeit noch die Pflicht zur Amtsübernahme. Die Ehrenamtlichkeit kommt aber darin zum Ausdruck, daß das Gesetz die "Unentgeltlichkeit" des Amts hervorhebt ²⁾. Auch damals war die Amtsübernahme analog den für Gemeinderäte statuierten Rechtsvorschriften Pflicht ³⁾. Nur scheinbar variiert das republikanische Gemeindegesetz vom 31.10.1935. Es spricht ausschließlich von der Ehrenamtlichkeit (Art.74); dennoch trifft die für Gemeinderäte vorgeschriebene Verpflichtung zur Amtsübernahme ebenso den Bürgermeister ⁴⁾, der ja - in Übereinstimmung mit dem Estatuto - grundsätzlich aus den Reihen der Gemeinderäte zu wählen ist. Von dieser Tradition weicht auch das Gesetz über die Lokalverwaltung nicht ab. Statt "ehrenamtlich" gebraucht es wiederum das Wort "unentgeltlich" ⁵⁾. Der Bürgermeister ist zur Annahme und Ausübung des

1) Vgl. Art.63.

2) Vgl. Art.93: "...El cargo de Alcalde es gratuito.."; vgl. auch Mallol-Ortí, Diccionario jurídico-legislativo, 2.Aufl., Benimodo (Valencia) 1950, S.57, unter Stichwort "Alcalde".

3) Vgl. Abella, Régimen local, a.a.O., S.169/170, Anm.22 zu Art.63 LRL.

4) Für die Gemeinderäte sagt dies Art.49 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935: "El cargo de Concejal es ... obligatorio e irrenunciable.." ("Das Amt des Gemeinderats ist ... obligatorisch und unverzichtbar...").

5) Vgl. Art.64 Ziff.2, Satz 1 LRL.

Amts verpflichtet, sofern er nicht gesetzliche Entschuldigungsgründe (excusas) geltend machen kann (Art.63 Ziff.1 LRL).

Ähnlich wie die negativen Amtsvoraussetzungen sind die gesetzlichen Entschuldigungsgründe unmittelbar nur bezüglich der Gemeinderäte geregelt. Sie gelten gemäß Art.63 Ziff.2 LRL entsprechend für den Bürgermeister. Sonach können zunächst Männer über 65 Jahre und Körperbehinderte das Amt ablehnen (Art.80 LRL), wobei der Nachweis der Altersgrenze durch Vorlage der Geburtsurkunde (Art.34 Ziff.1 ROF), der des Gebrechens durch ärztliches Attest (Ziff.2) zu führen ist. Weigern können sich ferner Personen weiblichen Geschlechts (Ziff.3), Beamte der Richter- und Staatsanwaltslaufbahn (Ziff.4), aktive Militärs (Ziff.5) und mit Rücksicht auf die Sondervorschriften des kanonischen Rechts die Angehörigen des ordensgeistlichen und weltlichen Klerus (Ziff.6).

Treten Entschuldigungsgründe nach dem Amtsantritt auf, so ist der Bürgermeister berechtigt, sein Ausscheiden zu beantragen ¹⁾.

Ob der Ernannte das Amt annehmen oder beibehalten will, steht in seinem freien, persönlichen Ermessen. Der Gemeinderat vermag hierauf keinen Einfluß zu nehmen. Streitfragen über das Vorliegen von Entschuldigungsgründen entscheidet der Zivilgouverneur; seine Entschließung ist mit der Beschwerde zum Innenminister anfechtbar ²⁾. Sind jedoch einmal Entschuldigungsgründe vorgetragen und als solche anerkannt worden, so können sie nicht mehr wirksam zu-

1) So Segura, a.a.O., S.19; ebenso Marqués, El Derecho local, a.a.O., Bd.1, S.369, Anm. zu Art.80 LRL.

2) Vgl. Art.382 LRL; über das weitere Verfahren siehe unten S. 153.

rückgezogen werden; denn ihre Billigung führt zur Dispensierung vom Amt und zu dessen Vakanzerklärung¹⁾.

Um Gesetzesumgehungen tunlichst auszuschalten, ist die Ablehnung des Bürgermeisteramts auf die oben erwähnten gesetzlichen Entschuldigungsgründe beschränkt²⁾. Wie sehr der Gesetzgeber auf die Wahrung des obligatorischen Prinzips bedacht ist, zeigt die strafrechtliche Sanktion etwaiger Verstöße. So kann die ungerechtfertigte Weigerung, das Bürgermeisteramt zu übernehmen oder auszuüben, mit Geldstrafen von 5000 bis 25000 Peseten geahndet werden; das gleiche gilt, wenn der Ernannte trotz Verwerfung seiner Entschuldigungsgründe das Amt nicht versieht³⁾. Ferner ist die Aufgabe des Amts ohne vorherige Genehmigung unter Strafe gestellt⁴⁾. Unabhängig davon sind derartige Zuwiderhandlungen disziplinarrechtlich verfolgbar⁵⁾.

1) Vgl. Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.369/370, Anm. zu Art.80 LRL; die dort hinsichtlich der Gemeinderäte gemachten Ausführungen müssen wohl sinngemäß auch für den Bürgermeister gelten.

2) Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.369.

3) Vgl. dazu Art.372 C.P.: "El que rehusare o negare a desempeñar un cargo público obligatorio sin presentar ante la autoridad que corresponda excusa legal, o después que la excusa fuera desatendida, incurrirá en multa de 5000 a 25000 pesetas..." ("Wer sich weigert, ein obligatorisches öffentliches Amt anzutreten oder auszuüben, ohne daß er sich vor der zuständigen Autorität auf einen gesetzlichen Rechtfertigungsgrund berufen kann, oder ein solcher verworfen worden ist, kann mit Geldstrafe von 5000 bis 25000 Peseten belegt werden..").

4) Vgl. Art.376 C.P.: "El funcionario público que, sin habérsele admitido la renuncia de su destino, lo abandonar, con daño de la causa pública será castigado con las penas de multa de 5000 a 25000 pesetas e inhabilitación especial, y si no resultare daño de la causa pública, con la de suspensión..." ("Der öffentliche Beamte, welcher ohne Genehmigung des Rücktritts sein Amt aufgibt und dadurch das Gemeinwohl schädigt, wird mit Geldstrafe von 5000 bis 25000 Peseten und Aberkennung des Rechts zur Bekleidung öffentlicher Ämter bestraft, und mit Amtsenthebung, sofern das Gemeinwohl nicht geschädigt wird").

5) Siehe dazu weiter unten, S.165 ff.

3. Die Entschädigung des Bürgermeisters für seine Amtstätigkeit

Die Reinheit des Prinzips der Ehrenamtlichkeit war schon unter dem Geltungsbereich des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877 aufgelockert; denn der Stadtrat der Provinzhauptstädte konnte dem Bürgermeister einen - vom Gesetz zahlenmäßig nicht konkretisierten - Betrag an Repräsentationskosten (gastos de representación) anweisen ¹⁾. Die Gewähr derartiger Bezüge hing von einem entsprechenden Beschluß des Stadtrats ab, welcher die Höhe nach freiem Ermessen festlegte ²⁾. Bestrebt, die Repräsentationskosten nach der Bedeutung der Städte wie auch ziffernmäßig zu begrenzen, macht das Estatuto vom 8.3.1924 das Vorliegen eines 500.000 Peseten übersteigenden Gemeindehaushalts zur Voraussetzung. Zugleich wird die vormals variable Ausschüttungsquote zu einer Festvergütung, die nicht über 1% des ordentlichen Einnahmenetats hinausgehen darf. In jedem Falle bildet ein Jahresbetrag von 30.000 Peseten das obere Limit ³⁾. Das von demokratischem Denken geprägte Gemeindegesetz vom 31.10.1935 übernimmt dieses Bemessungssystem fast wörtlich, dehnt jedoch die Zahlung von Repräsentationskosten ohne jede Einschränkung auf die Bürgermeister aller Gemeinden aus ⁴⁾. Zweispurig ist demgegenüber der vom Gesetz über die Lokalverwaltung eingeschlagene Weg: während in Gemeinden bis einschließlich 10.000 Einwohnern Repräsentationskosten wieder wegfallen, kann der Gemeinderat in den übrigen

1) Gemeindegesetz vom 2.10.1877, Art.63 Satz 3.

2) Vgl. Abella, Régimen local, a.a.O., S.170, Anm.23 zu Art.64 LRL.

3) Estatuto vom 8.3.1924, Art.93 Satz 3.

4) Gemeindegesetz vom 31.10.1935, Art.74 Satz 2.

Orten dem Bürgermeister einen festen Betrag bis zur Höhe von 1% des ordentlichen Einnahmenetats zusprechen (Art.64 Ziff.2 LRL). Die näheren Details liefert die "Organisationsverordnung" vom 17.5.1952, auf welche der letztgenannte Gesetzesartikel eigens verweist. Bürgermeister der Gemeinden unter 10 001 Einwohnern beziehen lediglich in Ausnahmefällen und auch dann nur aufgrund eines vom Innenministerium genehmigten Vorschlags des Gemeinderats gewisse - gesetzlich nicht präzisierete - Ausgleichs- und Ersatzleistungen (compensaciones e indemnizaciones) ¹⁾. Für die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern verdeutlicht die "Organisationsverordnung" in tabellarischer Staffelform den jährlichen Bezug an Repräsentationskosten ²⁾. Demnach steigt bei Gemeindehaushalten von 250 Millionen aufwärts die dem Bürgermeister zuerkannte Entschädigung nicht mehr weiter an, sie bleibt vielmehr mit 125.000 Peseten im Jahr konstant. Außerdem beschneidet diese Verordnung die Bezüge des Bürgermeisters vor allem in finanzkräftigen Gemeinden ganz erheblich ³⁾. Der Bemessungsmaßstab

1) Art.11 Ziff.1 ROF.

2) Vgl. Art.11 Ziff.2 ROF nebst dortiger Tabelle; die Entschädigung des Bürgermeisters beläuft sich hier- nach in Gemeinden mit einem ordentlichen Einnahmen- haushalt

unter	2 Millionen Peseten	auf	15 000 Peseten/Jahr		
von	2 Mill. bis zu 5 Mill.	auf	20 000	"	"
von	5 " " 10 "	"	30 000	"	"
von	10 " " 15 "	"	35 000	"	"
von	15 " " 30 "	"	40 000	"	"
von	30 " " 50 "	"	50 000	"	"
von	50 " " 100 "	"	65 000	"	"
von	100 " " 250 "	"	80 000	"	"
von	250 " an		125 000	"	"

3) Nach dem Wortlaut des Art.64 Ziff.2 LRL würde der Bürgermeister beispielsweise unter Zugrundelegung eines Haushalts von 5 Millionen Peseten Einnahmen 1% = 50 000 Peseten pro Jahr erhalten; Art.11 Ziff.2 ROF vollzieht insoweit in der Spanne der Budgets zwischen 5 und 10 Mill. Peseten eine kräftige Korrektur "nach unten", nämlich auf bloße 35 000 Peseten jährlich.

des Art.64 Ziff.2 LRL ist also kein absoluter. Solange die dem Bürgermeister zugestandenen Repräsentationskosten die in der Skala fixierten Werte nicht erreichen, kann der Gemeinderat jederzeit eine Aufstockung bis zu der gesetzlich zulässigen Höchstgrenze beschließen; eine Reduzierung ist dagegen nur im Falle der Neubesetzung des Bürgermeisteramts statthaft ¹⁾. Frühere Zweifel über den Zeitpunkt der Auszahlung beseitigt Art.11 Ziff.3 ROF, der die Anweisung "in zwölf Teilbeträgen" vorsieht. Praktischer Übung zufolge deckt sich die Regelung mit monatlicher Zahlungsweise ²⁾, die etwas gekünstelte Gesetzesprache zielt wohl darauf ab, de iure den Anschein der Annäherung an ein berufsmäßiges Amt zu vermeiden. Wofür der Bürgermeister die ihm zufließenden Beträge verwendet, bleibt ihm völlig freigestellt. Zur Rechnungslegung ist er nicht verpflichtet ³⁾. Selbstverständlich kann er auch auf Entschädigung verzichten ⁴⁾. Krankheit, Beurlaubung oder sonst irgendwie gerechtfertigtes, zeitweises Fernbleiben vom Amt ziehen nicht den Verlust der Bezüge nach sich ⁵⁾. Die Auszahlung von Repräsentationskosten stellt keinen selbständig anfechtbaren Verwaltungsakt dar. Will daher der Bürgermeister gegen sie Rechtsmittel einlegen, so müssen sich diese unmittelbar gegen den der Geldanweisung zugrundeliegenden Gemeinderatsbe-

1) Art.11 Ziff.4 ROF.

2) Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.303, Anm. zu Art.64 LRL.

3) Abella, Régimen local, a.a.O., S.172, Anm.23 zu Art.64 LRL; ebenso Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.300, Anm. zu Art.64 LRL.

4) Vgl. Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., S.306, Anm. zu Art.64 LRL.

5) Alberto Gallego y Burín, Manual de Alcaldes y Concejales, Madrid 1950, S. 184.

schluß als solchen richten ¹⁾.

Die Gewähr von Repräsentationskosten entspricht einer zwingenden Notwendigkeit. Ihrer Natur nach sind sie kein Entgelt für Arbeitsleistung; sie sollen vielmehr die "Autorität" wirtschaftlich in die Lage versetzen, das öffentliche Interesse mit Würde zu vertreten ²⁾.

Sowohl die Regelung über die Repräsentationskosten, als auch die ehrenamtliche Stellung des Bürgermeisters begegnen im Schrifttum schärfster Kritik. Mit Recht wird schon gerügt ³⁾, daß die Zahlung von Repräsentationskosten dem Gemeinderat nicht zur Pflicht gemacht ist ⁴⁾, mithin der Bürgermeister von der Willkür und dem Wohlwollen der Ratsmitglieder abhängig ist. Vor allem aber leuchtet nicht ein, weshalb die Bürgermeister der Gemeinden unter 10 001 Einwohnern gänzlich von einer Entschädigung ausgenommen werden ⁵⁾; denn auch dort erfordert das Amt einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand. Vielfach ist der Bürgermeister ge-

-
- 1) Das Tribunal Supremo sieht im Zahlungsakt lediglich die Erfüllung des bereits bei Aufstellung des Gemeindehaushalts gefaßten Beschlusses über die Zuerkennung von Repräsentationskosten (TS vom 28.9.1935, Col.leg., Rep.jurisp.cont.adm. 1935, Bd.111, S.256, Nr.58); zustimmend Barros, a.a.O., S.53.
 - 2) So Abella, Régimen local, a.a.O., S.172/173, Anm. zu Art.64 LRL.
 - 3) Barros, a.a.O., S.54; Martín-Retortillo, a.a.O., S.40, Anm. zu Art.64 LRL.
 - 4) Art.64 Ziff.2 Satz 2 LRL spricht nur davon, daß der Gemeinderat Repräsentationskosten gewähren kann ("...podrá asignarle el Ayuntamiento para gastos de representación...").
 - 5) Barros, a.a.O., S.53 bezeichnet die gesetzliche Regelung als "groben Fehler" und "Ungerechtigkeit"; ähnlich Marqués, El Derecho Local ..., a.a.O., Bd.1, S.301/302, Anm. zu Art.64 LRL mit dem Hinweis, daß vergleichsweise zwischen dem Aufgabenbereich der Bürgermeister von Azpeitia (rund 9000 Einwohner) und Catarroja (etwas über 10 000 Einwohner) keinerlei Unterschied zu erkennen sei.

zwungen, die Ausübung seines Berufes hintan- oder gar einzustellen. Allgemein wird daher die Forderung laut, zu dem System des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935 zurückzukehren und allen Bürgermeistern ohne Einschränkung Entschädigung zuzusprechen ¹⁾.

An dieser Stelle drängt sich die naheliegende, einen neuralgischen Punkt in der spanischen Lokalverwaltung berührende Frage auf, ob nicht das Prinzip der Ehrenamtlichkeit überhaupt aufgegeben und das Bürgermeisteramt in ein berufsmäßiges umgewandelt werden solle. Als Existenzgrundlage sind die anerkannten Repräsentationskosten ohnehin unzulänglich ²⁾, sodaß das Bürgermeisteramt vielen alles andere als erstrebenswert erscheinen mag. Überdies hat die pauschale, monatliche Auszahlung in Form einer Festvergütung den unentgeltlichen Charakter des Amts ohnehin bereits zu einer Fiktion werden lassen ³⁾. Soll sich die Position des Gemeindeoberhauptes nicht zu einem Privileg der begüterten "oberen Zehntausend" und von Industriemanagern entwickeln, so ist die Wende zur Berufsmäßigkeit wohl die vernünftigste Lösung ⁴⁾. Sie vermag auch am ehesten dem Ruf nach qualifizierten

1) Barros, a.a.O., S.53; Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.306, Anm. zu Art.64 LRL; vgl. auch Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.183.

2) Man bedenke, daß nicht einmal die Bürgermeister von Barcelona und Madrid monatlich mehr als 10 417 Peseten = etwa 730.- DM erhalten.

3) Vgl. Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., S.304, Anm. zu Art.64 LRL; ähnlich auch Segura, a.a.O., S.34.

4) Barros, a.a.O., S.50/51; Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.301, Anm. zu Art.64 LRL; García Oviedo, a.a.O., Bd.2 S.103; nicht eindeutig, wohl aber zustimmend auch Alberto Gallego y Burín, El Alcalde, Primer funcionario local político. Su formación, in RGD 1952, S.366; dagg. wohl allein die Auffassung der Generaldirektion der Lokalverwaltung (zit. nach Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.305, Anm. zu Art.64 LRL).

Fachkräften Rechnung zu tragen ¹⁾. Mit einem Seitenblick auf die Bürgermeister der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten schlägt Alvarez Gendín ²⁾ vor, die lege ferenda zwar nicht in sämtlichen Gemeinden, jedenfalls aber in den Großstädten von 50 000 Einwohnern aufwärts berufsmäßige Bürgermeister einzuführen. Damit wäre immerhin dem dringendsten Bedürfnis abgeholfen.

Außer der Repräsentationskostenpauschale sieht das Gesetz über die Lokalverwaltung keine weiteren Bezüge des Bürgermeisters vor. Lediglich für die Staatsbeamten und Beamten der dem Staat nachgeordneten Behörden bestimmen Dekrete vom 7.7.1949 und 10.11.1955 Entschädigungsleistungen besonderer Art, so namentlich Tagegelder (dietas) und Reisekosten (viáticos y gastos de viaje) ³⁾. Von der Anwendung der beiden Dekrete ist der Bürgermeister ausgeschlossen, weil er nicht Beamter im Rechtssinne, sondern "Autorität" ist ⁴⁾. Es besteht jedoch Einigkeit darüber, daß Ehrenämter - sollen sie nicht als reine Last empfunden werden - die Zuerkennung von Tagegeldern und den Ersatz von Reisekosten unbedingt erforderlich machen ⁵⁾. Üblicherweise pflegen sich viele Gemeinden an den Grundsätzen der oben erwähnten Dekrete zu

1) Vgl. Sabino Alvarez-Gendín y Blanco, Tendencia a profesionalizar el desempeño de los órganos gestores municipales, in REVL 1958, S.806 u.827.

2) Tendencia..., a.a.O., S.827.

3) "Gastos de viaje" entsprechen begrifflich den Reisespesen, "viáticos" sind im engeren Sinne die anlässlich einer Reise anfallenden notwendigen Verpflegungskosten (vgl. dazu den Dicionario Manual e ilustrado de la Lengua Española, herausgegeben von der "Real Academia Española" (Espasa-Calpe, S.A.), 2.Aufl., Madrid 1950, S.1537 unter Stichwort "viático").

4) So Segura, a.a.O., S.44; vgl. auch Gallego y Burín, Manual ..., S.185.

5) Vgl. García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.102.

orientieren ¹⁾. Ein einheitliches Bild ergibt sich aber nicht; denn häufig beschließen die Gemeinden spezielle, die Materie regelnde Verordnungen. Es gilt indes der Grundsatz, die Tagegelder und Reise-spesen des Bürgermeisters nicht geringer zu bemessen als jene der Beamten; die den Beamten gewährten Sätze dürfen jedoch ohne weiteres überschritten werden ²⁾.

Anspruch auf Tagegelder und Reisekosten hat der Bürgermeister gewöhnlich bei Ausführung auswärtiger Dienstaufträge ³⁾, sowie für die Tätigkeit als Prüfer in staatlichen Examina ⁴⁾. Bei Aufenthalten außerhalb des Gemeindegebiets, die mit Übernachtungen verbunden sind, betragen die Tagegeldsätze zwischen 200 und 250 Peseten, bei Wahrnehmung besonderer Geschäfte am Amtssitz hingegen nur 100 bis 125 Peseten; Fahrtkosten werden gegen Vorlage der entsprechenden Belege erstattet. Benützt der Bürgermeister seinen eigenen Personenkraftwagen, so erhält er in der Regel ein zwischen 2 und 2,25 Peseten schwankendes Kilometergeld vergütet ⁵⁾. Schließlich bezieht er noch Entschädigung für die Wohnung am Dienstort ⁶⁾. Anders als bei den Repräsentationskosten ist er hinsichtlich aller sonst empfangenen Leistungen zur Rechnungslegung verpflichtet ⁷⁾.

Die Flut von Präsenten und Glückwünschen, welche bei allen erdenklichen Anlässen unter den Autoritäten

1) Vgl. Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.185.

2) Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.186.

3) So Segura, a.a.O., S.44.

4) Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.186.

5) Segura, a.a.O., S.44.

6) García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.102.

7) So Abella, Régimen local, a.a.O., S.172, Anm. zu Art.64 LRL.

und höheren Beamten gewechselt werden, gab letztlich den Anstoß zu einem Einschreiten des Gesetzgebers: seit Erlass einer Verordnung vom 14.12.1957 ist dem Bürgermeister untersagt, im Rahmen seiner dienstlichen Stellung Geschenke oder Gefälligkeitsleistungen entgegen- oder selbst vorzunehmen.

4. Die besonderen Ehrenvorrechte des Bürgermeisters

Während das Gemeindegesetz vom 2.10.1877 ausdrücklich vorschreibt, daß die Bürgermeister, ihre Stellvertreter und die Gemeinderäte als solche keinen speziellen Titel tragen ¹⁾, schweigen die Gemeindegesetze vom 8.3.1924 und 31.10.1935 hierzu. Eigenartig erscheint es daher, wenn das in unserem modernen Zeitalter der sozialen Gleichschaltung geschaffene Gesetz über die Lokalverwaltung drei verschiedene Titelbezeichnungen für die Bürgermeister vorsieht. So genießen die Bürgermeister von Madrid und Barcelona das Attribut "Excelencia", jene der weiteren 52 Provinzhauptstädte "Ilustrísima" und die Bürgermeister aller übrigen Gemeinden das Prädikat "Señoría" (Art.64 Ziff.1 LRL). Allerdings kann der Innenminister auch den Alcaldes von Städten, die zwar nicht Provinzhauptstädte sind, deren Einwohnerzahl aber 100 000 übersteigt, den Titel "Ilustrísima" verleihen ²⁾.

Gerade die Bezeichnung "Señoría" ist eine typische Reminiszenz des Mittelalters. Damals verstand man nämlich unter "señorio" partikulare, in die Territorien des Königs oder der Grafen eingestreute Herrschaftsgebiete mit eigener Jurisdiktion, deren Herr

1) Gesetz vom 2.10.1877, Art.63.

2) Art.13 Ziff.2 ROP.

den Titel "Señor" führte ¹⁾. Das Haften an der Vergangenheit manifestiert sich auch besonders darin, daß die durch gesetzliche Bestimmung anerkannten Herkommenstitel heute noch zu respektieren sind ²⁾.

Richtiger wäre es wohl, eine einheitliche Titulierung für sämtliche Bürgermeister zu gebrauchen; denn die Gleichheit der Funktionen und Aufgabenbereiche - vor allem in den größeren Städten - verdient keine äußere, symbolische Differenzierung ³⁾.

Sichtbares Zeichen der Vorrangstellung des Bürgermeisters ist der Vorsitz bei öffentlichen Feierlichkeiten im Gemeindegebiet ⁴⁾. Dieses Ehrenvorrecht basiert jedoch nicht - so unter der Geltung des republikanischen Gemeindegesetzes vom 31.10.1935 ⁵⁾ - auf seiner Stellung als Vorsteher der Gemeinde, sondern beruht auf seiner zweiten Eigenschaft ⁶⁾ als Repräsentant und Delegierter des Staats ¹⁾. Hier liegt auch der tiefere Grund, weswegen das Präsidium auf den Zivilgouverneur der Provinz oder höhere Persönlichkeiten übergeht, sofern diese an dem feierlichen Akt teilnehmen ⁸⁾. Wie sich die weitere Rangfolge

1) Vgl. Ballesteros y Beretta, a.a.O., Bd.2, S.651; vgl. ferner die ausführliche Behandlung der "senorios" bei Aguado, a.a.O., Bd.1, S.512/513.

2) Art.13 Ziff.3 ROF.

3) So auch Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.298 u.306, Anm. zu Art.64 LRL; a.A. Martín-Retortillo, Ley de Régimen local ..., a.a.O., S.39, Anm. zu Art.64 LRL mit dem Hinweis, daß durch die klare Klassifizierung im Gesetz jedenfalls eine frühere Streitfrage des täglichen Lebens beseitigt sei.

4) Art.119 LRL.

5) Vgl. Art.82 Ziff.4 des Gesetzes.

6) Zur Doppelnatur des Bürgermeisters siehe insbesondere weiter unten Kapitel III, S.53 ff.

7) Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.532, Anm. zu Art.119 LRL.

8) So die ausdrückliche Regelung des Art.119 LRL.

gestaltet, ist häufig eine schwierige, gesetzlich nicht normierte Protokollfrage. In Anlehnung an ein altes königliches Dekret vom 17.5.1856 kommt der erste Platz im allgemeinen dem Zivilgouverneur oder den höheren Militärs, so vorzugsweise dem Capitán General zu, gefolgt vom Präsidenten und den Richtern der "Audiencia Territorial" ¹⁾, den Richtern der überörtlichen Gerichtsbezirke, den Deputierten der Provinzialverwaltung, dem Bürgermeister, dem Gemeinsekretär, den Gemeinderäten, sowie den öffentlichen Beamten in der Reihenfolge ihres Dienstrangs ²⁾.

Stattet der Staatschef der Gemeinde einen Besuch ab, so nimmt der Bürgermeister als Spitze der Lokalverwaltung den Platz an dessen rechter Seite ein ³⁾.

Der Platz rechts vom Vorsitzenden gilt überhaupt stets als zweithöchste Position ⁴⁾. Ansonsten fallen die Rangstufen von rechts nach links fortlaufend ⁵⁾.

Besondere Protokollregeln sind für Feierlichkeiten rein religiösen Charakters maßgeblich; hier präsidieren die kirchlichen Würdenträger, an die sich die zivilen und militärischen Autoritäten in der ihnen gebührenden Rangordnung anschließen ⁶⁾.

1) Die "Audiencia Territorial" ist nach Struktur und Organisation mit dem deutschen Oberlandesgericht zu vergleichen.

2) Zu all dem vgl. Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.532, Anm. zu Art.119 LRL.

3) Segura, a.a.O., S.36.

4) Segura, a.a.O., S.43.

5) So Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.182/183.

6) Segura, a.a.O., S.42/43; vgl. auch Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.532, Anm. zu Art.119 LRL.

5. Die Amtsdauer des Bürgermeisters

Im Gegensatz zu den früheren gemeinderechtlichen Kodifikationen dieses Jahrhunderts distanziert sich die aktuelle spanische Gemeindegesetzgebung von der Festlegung einer bestimmten Dauer des Bürgermeisteramts. Sowohl das Estatuto vom 8.3.1924 ¹⁾ als auch das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 ²⁾ statuierten übereinstimmend eine dreijährige Amtszeit. Beide Gesetze räumten dem Gemeinderat oder der wahlberechtigten Bürgerschaft das Recht ein, durch Abstimmung die Amtsperiode des Bürgermeisters um weitere Triennien zu verlängern.

Kurz gehalten ist dagegen der Text des Gesetzes über die Lokalverwaltung : "Das Amt des Alcalden ist von unbestimmter Dauer" (Art.61 LRL). Diese Formulierung verbirgt jedoch die weitgehende Bewegungsfreiheit, die sich das zentralistische Regime Francos hinsichtlich Bestehens oder Abberufung der örtlichen Exekutivorgane vorbehält ³⁾. Andererseits wird damit die Kontinuität des Bürgermeisteramts gegenüber der turnusmäßigen, alle drei Jahre erfolgenden Auswechslung der Gemeinderäte ⁴⁾ gesichert.

1) Art.95 des Gesetzes.

2) Art.75.

3) Siehe dazu näheres unten in Kap.VI, S.166 ff.

4) Vgl. Art.87 Ziff.1 u.2 LRL. - Die Gemeinderäte werden von den drei soziologischen Grundelementen des spanischen Volks, nämlich den Familien, den Syndikaten und der Gemeinde gewählt (Art.85 LRL). Sie rekrutieren sich zu je 1/3 aus den Oberhäuptern der ortsansässigen Familien und den lokalen Syndikaten; die aus diesen beiden Gruppen hervorgegangenen Gemeinderäte wählen sodann aus den wirtschaftlichen, kulturellen und beruflichen Vereinigungen der Gemeinde - und falls solche am Ort nicht bestehen - aus der Mitte der angesehenen Gemeindebürger das letzte Drittel (Art.86 LRL). Ihre Amtszeit ist auf 6 Jahre begrenzt (Art.87 Ziff.1 LRL).

Ist der Bürgermeister zugleich Gemeinderat ¹⁾, so zieht das Ausscheiden aus der Ratskörperschaft nicht den Verlust des Amtes nach sich ²⁾.

Gleichgültig, wer für die Ernennung des Bürgermeisters zuständig ist, endet seine Amtszeit immer dann, wenn der Innenminister aus Gründen des öffentlichen Interesses die Abberufung verfügt ³⁾. Freilich geht die Initiative hierzu in der Praxis meist vom Zivilgouverneur aus ⁴⁾.

Das weite, gesetzlich nicht näher konkretisierte Begriffsmerkmal der "Gründe des öffentlichen Interesses" bietet den Organen der Zentralgewalt eine nahezu unbegrenzte Bewegungsfreiheit: der Bürgermeister kann mithin nicht nur dann seines Amtes enthoben werden, wenn er sich irgendwelcher Amtsverfehlungen schuldig macht, sondern in gleicher Weise bei Verstößen gegen die Staatsraison.

Selbstverständlich endet seine amtliche Tätigkeit zwangsläufig im Falle der Suspendierung oder Absetzung wegen schwerer Disziplinarvergehen ⁵⁾.

Für ein freiwilliges Ausscheiden, so beispielsweise durch Rücktritt läßt das Gesetz dem Bürgermeister in Anbetracht der obligatorischen Übernahme und Ausübung des Amtes keinen Raum. Natürlich kann dieser beim Zivilgouverneur oder Innenminister um seinen Abschied nachsuchen. Solange aber die Zentralgewalt nicht seine Entlassung beschließt, hat er im Amt zu verbleiben ⁶⁾.

1) Siehe dazu oben S.25/26.

2) Art.38 ROF.

3) Art.62 Ziff.3 LRL.

4) Vgl. Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.292, Anm. zu Art.62 LRL.

5) Im einzelnen vgl. hierzu unten Kapitel VI, Abschnitt 3, S.166/167 zur Disziplinarhaftung des Bürgermeisters.

6) Vgl. Segura, a.a.O., S.18.

Im übrigen bedingen jene Ausschlußgründe und Inkompatibilitäten, welche der Ernennung zum Bürgermeister entgegenstehen ¹⁾, den Amtsverlust, falls sie nach der Amtsübernahme auftreten ²⁾.

1) Siehe oben S.29 ff.

2) So Segura, a.a.O., S.19.

KAPITEL III : DIE AUFGABEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN DES BÜRGERMEISTERS

Die Doppelnatur des Bürgermeisters als Basis seiner verschiedenen Aufgabenbereiche

Die unter der Ära der Cortes von Cádiz noch verschwommene Abgrenzung der Aufgabengebiete des Bürgermeisters ¹⁾ nimmt schon im ersten spanischen Gemeindegesetz vom 3.2.1823 klare Formen an: der Bürgermeister hat gemeindliche - vornehmlich präsidentielle ²⁾ - und staatliche Funktionen ³⁾. Die Rückkehr zur Einsetzung königlicher, mit der Wahrung der Staatsaufgaben betrauter Sonderdelegierter, der Corregidores, ist nur eine vorübergehende Erscheinung der folgenden Zeit; der Dualismus in der Rechtsstellung des Bürgermeisters und seinen Funktionen ist bereits kommunalwissenschaftliche Doktrin geworden ⁴⁾.

Folgerichtig unterscheidet das Gemeindegesetz vom 2.10.1877 seinem äußeren Aufbau nach zwischen Befugnissen, die dem Bürgermeister als Gemeindeorgan - unterteilt in das Präsidium im Gemeinderat ⁵⁾ und die Leitung der Gemeindeverwaltung ⁶⁾ - zustehen

1) Siehe dazu oben auf S.14.

2) Vgl. Art.51 der Ley Municipal vom 3.2.1823.

3) Vgl. Art.183 des Gesetzes: "El gobierno político de los pueblos está a cargo del alcalde...bajo la inspección del gefe político superior de la provincia" ("Die politische Leitung der Gemeinden ist Aufgabe des Bürgermeisters..., unter der Aufsicht des übergeordneten 'Zivilgouverneurs' der Provinz").

4) Vgl. hierzu: Colmeiro, a.a.O., Bd.1, S.141/142; Posada Herrera, a.a.O., Bd.1, S.403; besonders auch Adolfo Posada, Evolución ..., a.a.O., S.88.

5) Art.112,113 des Gesetzes.

6) Vgl. Art.114 des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877: "Corresponde al alcalde...como jefe de la administración municipal:..." ("Aufgaben des Bürgermeisters...als Chef der Gemeindeverwaltung sind:..."). Hierauf folgt ein Katalog von 11 Ziffern.

sowie jenen, die er kraft staatlicher Delegation ausübt ¹⁾. Die Bürgermeister sind mithin "hombres del Rey y hombres del pueblo" ²⁾. Diese Rechtssituation bewahren das Estatuto Calvo Sotelos vom 8.3.1924 ³⁾ ebenso wie das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 ⁴⁾ und das geltende Recht ⁵⁾.

In enumerativer Form statuiert Art.116 LRL die Zuständigkeiten des Bürgermeisters in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Ratsgremien und Chef der

- 1) Diese regelt das Gesetz vom 2.10.1877 an anderer Stelle, nämlich im 6.Titel, Kapitel I. Vgl. dazu den Wortlaut des Art.199 : "El Alcalde es el representante del Gobierno y en tal concepto desempeñara las atribuciones que las leyes le encomienden...." ("Der Bürgermeister ist Vertreter der Regierung, als solcher übt er die Befugnisse aus, die ihm durch die Gesetze übertragen werden....").
- 2) Colmeiro, a.a.O., Bd.1,S.159.
- 3) Vgl. Art.93 des Estatuto vom 8.3.1924: "...En cada municipio habrá un Alcalde con la doble función de representar al Gobierno y de dirigir la Administración.." ("...Jede Gemeinde hat einen Bürgermeister mit der Doppelfunktion, die Regierung zu vertreten und die Verwaltung zu leiten..").
- 4) Vgl. Art.72 des Gesetzes: "El Alcalde es Presidente del Ayuntamiento y de la Comisión Permanente, representante legal de ambos organismos; Jefe de la administración municipal y Delegado del Gobierno en el término municipal" ("Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Gemeinderats und der 'Ständigen Kommission', gesetzlicher Vertreter beider Organismen; Chef der Gemeindeverwaltung und Delegierter der Regierung im Gemeindegebiet").
- 5) Art.59 LRL hat folgenden Wortlaut: "El Alcalde es el Jefe de la Administración municipal; preside el Ayuntamiento, y, en su caso, la Comisión Permanente, y es Delegado del Gobierno, salvo en los casos exceptuados por Ley" ("Der Bürgermeister ist der Chef der Gemeindeverwaltung; er führt den Vorsitz im Gemeinderat und in der 'Ständigen Kommission' - sofern eine solche besteht - und er ist Delegierter der Regierung, es sei denn, er wird durch gesetzliche Bestimmung hiervon ausgenommen").

Lokalverwaltung. Demgegenüber normieren die Art.117 und 118 LRL die vom Zentralstaat delegierten Aufgaben. Die moderne Kommunalrechtsliteratur gelangt daher formal-technisch zu einer Dreiteilung der Befugnisse des Bürgermeisters ¹⁾, nämlich in das Präsidium der Ratkörperschaften, die Leitung der Lokalverwaltung und die Repräsentation des Staats in der Gemeinde.

Entsprechend dieser Reihenfolge sollen nunmehr in den folgenden Darlegungen die Kompetenzen des Gemeindeoberhaupts behandelt werden. Die Scheidung der lokalen von den delegierten Aufgaben gewinnt dabei vor allem im System der Kontrolle des Bürgermeisters an Bedeutung ²⁾.

A. DER BÜRGERMEISTER ALS PRÄSIDENT DES GEMEINDERATS UND DER "COMISION PERMANENTE"

Die Gemeinden Spaniens werden nicht einheitlich von den gleichen Organen verwaltet. Lediglich in den kleineren Gemeinden bis einschließlich 2000 Einwohner sind Bürgermeister und Gemeinderat (ayuntamiento ³⁾) die alleinigen Träger der Lokalverwaltung ⁴⁾. In Gemeinden, deren Einwohnerzahl 2000 übersteigt, kann man von einem Zweikammersystem sprechen; dort tritt die aus dem Schoß des Gemeinderats gebildete "Ständige Kommission" (comisión permanente) als

1) So Barros, a.a.O., S.122; Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.283, Anm. zu Art.59 LRL; Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.266; Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.535.

2) Siehe dazu unten Kap.V, S.148 ff. und S.154 ff.

3) Zur Entstehungsgeschichte des Begriffs vgl. oben S.8, Anm.1.

4) Vgl. Art.72 in Verb. mit Art.75 LRL.

Bindeglied zwischen Bürgermeister und Gemeinderat hinzu ¹⁾. Schließlich gibt es gar Miniaturgemeinden - allerdings in verschwindend geringer Zahl - in denen weder ein Gemeinderat noch eine "Ständige Kommission" vorhanden sind, wo statt dessen nach althergebrachter Tradition die "offene Volksversammlung" weiterlebt ²⁾. Hier versammelt sich die Gesamtheit der Bevölkerung auf einem öffentlichen Platz, um über die Gemeindeangelegenheiten abzustimmen ³⁾.

Der Bürgermeister, die von den drei repräsentativen Elementen des spanischen Volks gewählten Ratsmitglieder ⁴⁾ und der Gemeindesekretär, welcher in Gemeinden über 8000 Einwohner das juristische oder polit-wissenschaftliche Lizentiat besitzen muß ⁵⁾ und nach dem Bürgermeister die höchste Persönlichkeit in der Gemeindeverwaltung ist, bilden das Plenum des Gemeinderats (ayuntamiento pleno) ⁶⁾. Beim Plenum ruhen im wesentlichen die Funktionen der gemeindlichen Legislative.

Bestehend aus dem Bürgermeister, dem Gemeindesekretär und den "tenientes de alcalde" als Delegierten des Bürgermeisters ⁷⁾ unterscheidet sich die "Ständige Kommission" ihrer Zusammensetzung nach allein durch die reduzierte Mitgliederzahl vom Gemeinderat; denn die Zahl der vom Bürgermeister aus der Mitte des Plenums zu ernennenden "Tenientes" hat der Zahl der im Gemeindegebiet vorhandenen Distrikte zu entsprechen (Art.66 Ziff.1 LRL), darf aber in keinem Fall die Hälfte der

1) Vgl. Art.75 LRL.

2) Siehe dazu oben S.7 und weiter unten S.170.

3) Nachweise bei Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.332/333, Anm. zu Art.72 LRL; vgl. auch Art.72 LRL.

4) Siehe oben S.50, Anm.4.

5) Art.133 Ziff.1 RF in Verb.mit Art.137 Ziff.1 u.2 RF.

6) Art.73 LRL in Verb.mit Art.29 Ziff.2 ROF.

7) Art.30 ROF. - Zu den Funktionen der Delegierten vgl. S.135.

gesetzlichen Mitgliederzahl des Gemeinderats übersteigen (Art.66 Ziff.3 LRL). Sofern eine Gemeinde nur aus einem einzigen Distrikt besteht, hat der Bürgermeister zwei "Tenientes" zu berufen (Art.66 Ziff.2 LRL). Wen er dabei auswählt, steht ihm frei. In der Regel wird er natürlich versuchen, die Comisión Permanente zu einem handlichen Instrument zu formen und vorzugsweise Ratsmitglieder nominieren, die in besonderem Maße sein Vertrauen genießen.

Die "Ständige Kommission" ist nicht mit einem Gemeinderatsausschuß zu vergleichen, wozu vielleicht die Bezeichnung "Kommission" verleiten könnte, sondern sie ist ein eigenständiges Organ, dessen Kompetenzen ebenso wie diejenigen des Bürgermeisters und des Plenums kasuistisch festgelegt sind ¹⁾. Abgesehen von ähnlichen historischen Vorgängern ²⁾ taucht sie als moderne Rechtsinstitution in Spanien erstmals in den Entwürfen der Kommunalreformer, vornehmlich Antonio Mauras (1903/1907), auf ³⁾. Gesetzliche Wirklichkeit ist sie seit dem Estatuto vom 8.3.1924. Während dieses Gesetz die "zweite Kammer" in sämtlichen Gemeinden eingeführt hatte ⁴⁾, begrenzte das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 sie auf Kommunen mit mehr als 20000 Einwohnern ⁵⁾.

1) Näheres dazu siehe unten S.115/116.

2) So tagte der "Rat der Hundert" Barcelonas (vgl. auch oben S. 7 Anm.4) nur, wenn er eigens einberufen wurde; jede der vier "Sektionen", in die er sich unterteilte, verwaltete dagegen die Stadt normalerweise jeweils auf ein Vierteljahr (Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.1, S.343, Anm. zu Art.75 LRL nebst weiteren Beispielen).

3) Vgl. Antonio Carro Martínez, in "Ideario ...", a.a.O., S.300.

4) Vgl. Art.39 des Estatuto: "En cada Ayuntamiento habrá una Comisión municipal.." ("In jeder Gemeinde ist eine "Comisión municipal" einzurichten..").

5) Art.55 des Gesetzes.

Der Vorentwurf zum Gesetz über die Lokalverwaltung, welcher seinerzeit vom Innenminister Blas Pérez González der Regierung vorgelegt worden war, sah eine "Ständige Kommission" nicht vor; ihm lag die Auffassung zugrunde, daß eine viel wirksamere Gemeindeverwaltung zu erreichen sei, wenn neben dem Gemeinderat der Bürgermeister als einziges Exekutivorgan fungiere und zugleich die heute der "Ständigen Kommission" übertragenen Befugnisse in sich vereinige ¹⁾. Im damaligen Meinungsstreit setzte sich schließlich der Vorschlag der Regierung durch, welche für die Beschränkung des dritten Organs auf Gemeinden über 2000 Einwohner plädierte, um so in den bedeutenderen Städten "die Dynamik und Ungestüme des Alcalde zu dämpfen" ²⁾. Dort ist also nicht der Bürgermeister allein Träger der gemeindlichen Exekutive, vielmehr teilt er sich mit der "Ständigen Kommission" in diese.

Andererseits nimmt der Bürgermeister in den Gemeinden bis zu 2000 Einwohnern eine besondere Machtposition ein: hier fallen ihm nämlich zusätzlich jene Funktionen zu, welche sonst zur Zuständigkeit der "Ständigen Kommission" gehören ³⁾. In Zahlen ausgedrückt, werden demnach von den 9256 Gemeinden Spaniens 6845 (=73,95%) von einem "starken Alcalde" unter Ausschluß der Comisión Permanente regiert ⁴⁾.

1) Vgl. dazu die Darstellung des Fragenkomplexes bei Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.353.

2) Alvarez, Tratado ..., a.a.O.

3) Dies folgt aus Art.116 Buchst.1 LRL; hiernach stehen dem Bürgermeister außer den in den vorhergehenden Buchstaben a-h aufgezählten Fällen all jene Befugnisse zu, die nicht ausdrücklich dem Plenum oder der "Ständigen Kommission" vorbehalten sind; vgl. im einzelnen unten S.87/88 und S.115 ff.

4) Der von Alvarez (Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.353) angegebene Zahlenstand betrifft das Jahr 1963.

Gegenüber der schwerfälligen Apparatur des Plenums, das nach der gesetzlichen Regelung mindestens einmal im Vierteljahr zu tagen hat (Art.292 LRL), vermag die allwöchentlich zusammentretende Comisión Permanente, die man auch "kleinen Gemeinderat" nennen könnte, eine weitaus größere Beweglichkeit und Schlagkraft zu entfalten. Für einen resoluten Bürgermeister stellt sie daher ein ideales Instrument zur Bewältigung der zahlenmäßig überwiegenden, an Tragweite hingegen weniger bedeutsamen Aufgaben der laufenden Verwaltung dar. Als "geborener" Vorsitzender des Gemeinderats und der "Ständigen Kommission" (Art.59 LRL) "repräsentiert der Bürgermeister die funktionelle Einheit beider Organismen...und er wird damit zum Symbol der Kontinuität ihres Wirkens ..."¹⁾.

1. Einberufung und Leitung der Sitzungen beider Gremien

Der Bürgermeister beruft die Sitzungen der Ratskörperschaften ein, führt in ihnen das Präsidium, ordnet Unterbrechungen an, leitet den Gang der Beratungen und gibt bei Stimmengleichheit durch sein Votum den Stichentscheid (Art.116 Buchstabe a LRL). Außer dieser Grundsatznorm regelt vor allem die "Organisationsverordnung" vom 17.5.1952 das Sitzungswesen in minutiöser Form.

Eine Sitzung kommt nur dann rechtlich wirksam zustande, wenn folgende unabdingbaren Voraussetzungen erfüllt sind: rechtzeitige Einberufung unter Festlegung von Ort, Tag und Stunde, Mitteilung der Tagesordnung und Zusammentritt des gesetzlich bestimmten Personenkreises ²⁾.

1) Bermejo, Derecho ..., a.a.O., S.247.

2) Marqués, El Derecho local ..., Bd.2, 2.Teil, S.335, Anm. zu Art.292 LRL.

Das zuerst genannte Merkmal setzt voraus, daß der Bürgermeister die Sitzungen der Ratsgremien regelmäßig im Rathaus abhält. Abweichungen hiervon sind allein dann zulässig, wenn höhere Gewalt die Wahl eines anderen geeigneten Ortes gebietet ¹⁾. Der Tatbestand der höheren Gewalt ist dabei ausdrücklich in das Sitzungsprotokoll aufzunehmen (Art.187 Satz 1 ROF). Ordnet der Bürgermeister ohne triftigen Grund Sitzungen nicht am gewöhnlichen Ort an, so sind diese nichtig (Art.187 Satz 2 ROF).

O r d e n t l i c h e Sitzungen hat der Bürgermeister mindestens 24 Stunden vorher unter Bekanntgabe der Tagesordnung einzuberufen (Art.191 ROF). Nachdem der Gemeinderat in seiner konstituierenden Sitzung darüber zu beschließen hat, an welchen Tagen und zu welcher Tageszeit die ordentlichen Sitzungen des Plenums und der "Ständigen Kommission" stattzufinden haben ²⁾, ist insoweit eine besondere Ladung entbehrlich ³⁾. In keinem Falle darf jedoch die fristgemäße Mitteilung der Tagesordnung unterbleiben ⁴⁾. Sie wird vom Gemeindesekretär in Form eines Berichtes ausgearbeitet und dem Bürgermeister vorgelegt (Art.141 Ziff.1 RF). Diesem obliegt sodann die eigentliche Formulierung (Art.293 Ziff.2 LRL); er kann jederzeit Änderungen und Streichungen vornehmen ⁵⁾.

Als Vorsitzender der Ratskörperschaften vermag der Bürgermeister aber auch, und zwar aus eigener Initiative a u ß e r o r d e n t l i c h e Sitzungen

1) Art.295 LRL in Verb. mit Art.187 Satz 1 ROF.

2) Art.293 Ziff.1 LRL in Verb. mit Art.88 Ziff.1 ROF.

3) Barros, a.a.O., S.260; ebenso Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.343, Anm. zu Art.293 LRL.

4) Art.293 Ziff.1 LRL in Verb. mit Art.191 ROF.

5) Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.20.

einzuberufen (Art.294 Ziff.1, Nr.1 LRL). Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Gemeinderats es beantragt (Art.294 Ziff.1, Nr.2 u.Ziff.2 LRL), wenn die "Ständige Kommission" es beschließt oder eine spezialgesetzliche Bestimmung dies vorsieht ¹⁾. Aus der Befugnis des Bürgermeisters, außerordentliche Sitzungen kraft eigener Initiative anzuberaumen, folgt, daß er die Einberufung wohl auch gegen einen ablehnenden Mehrheitsbeschluß der "Ständigen Kommission" verfügen kann.

Die Anträge des Gemeinderats auf Einberufung außerordentlicher Sitzungen sind schriftlich und mit einer Begründung versehen beim Bürgermeister einzureichen (Art.193 Ziff.2 ROF). Dieser hat daraufhin binnen vier Tagen ab Antragstellung zur Sitzung zu laden (Art.294 Ziff.2 LRL).

Ausgenommen in Eilfällen hat die Einberufung mindestens zwei Tage vor dem Sitzungstermin zu erfolgen, wobei die Einladung eine Begründung und - als Ersatz für die Bekanntgabe der Tagesordnung bei den ordentlichen Sitzungen - den Gegenstand der Beratung und Beschlußfassung enthalten muß (Art.294 Ziff.3 LRL). Zögert der Bürgermeister die Einberufung trotz Beschlusses einer 1/3-Mehrheit des Gemeinderats ohne triftigen Grund hinaus, so sind jene Gemeinderatsmitglieder, welche den Einberufungsantrag gestellt haben, legitimiert, Beschwerde beim Zivilgouverneur zu erheben; dieser kann den Bürgermeister anweisen, binnen vier Tagen die Körperschaft zusammenzurufen (Art. 193 Ziff.2 ROF). Vor seiner Entscheidung hat der Zivilgouverneur jedoch die Rechtfertigungsgründe des Bürgermeisters anzuhören. Mit Recht bezeichnet Barros ²⁾

1) Zu den beiden zuletzt genannten Alternativen vgl. Art.193 Ziff.1 ROF.

2) a.a.O., S.261

das Eingreifen des Zivilgouverneurs als "ein nur wenig befriedigendes Zwangsmittel"; denn bis dieser eine Anordnung trifft, wird der von den Gemeinderäten für die Beschlußfassung erwogene Zeitpunkt längst verstrichen sein.

Von der Einberufung ordentlicher oder außerordentlicher Sitzungen an sind die Gemeinderäte zur Einsichtnahme in sämtliche Aktenvorgänge und Urkunden berechtigt, die den Gegenstand der Beratungen unmittelbar betreffen. Will ein Mitglied des Gemeinderats darüber hinaus Dokumente einsehen, die nur im Zusammenhang mit der Sitzungsmaterie stehen, so erfordert dies einen besonderen, an den Bürgermeister zu richtenden Antrag (Art.192 Ziff.2 ROF). Die Hinausgabe von Unterlagen aus dem Rathaus ist dem Bürgermeister allerdings nicht gestattet (Art.192 Ziff.3 ROF).

Sowohl die ordentlichen als auch die außerordentlichen Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich; der Bürgermeister kann aber aus Gründen der öffentlichen Ordnung, des Ansehens der Ratskörperschaft oder der Würde eines Mitglieds des Gemeinderats die Öffentlichkeit ausschließen (Art.296 LRL).

Sitzungen, die in Abwesenheit von Bürgermeister und Gemeindesekretär oder ihrer gesetzlichen Vertreter stattfinden, sind rechtlich unwirksam ¹⁾. Der Gemeinderat ist beschlußfähig, wenn die einfache Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl zusammentritt (Art.298 Ziff.1 LRL). Scheitert die Beschlußfassung an der zu geringen Zahl der erschienenen Gemeinderäte, so kann der Bürgermeister 48 Stunden nach der erstmaligen Einberufung abermals eine Sitzung anberaumen (Art.194 Ziff.1 ROF). Zur Beschlußfähigkeit genügt dann die Anwesenheit einer "beliebigen Mitgliederzahl", falls nicht eine qualifizierte Mehrheit durch

1) Art.299 LRL in Verb. mit Art.198 ROF.

ausdrückliche Gesetzesbestimmung vorgeschrieben ist (Art.298 Ziff.2 und Ziff.3 LRL). Die Wortfassung "beliebige Mitgliederzahl" ist insofern mißverständlich, als ja der Bürgermeister selbst Mitglied des Gemeinderats ist und man aus dieser Tatsache den Schluß ziehen konnte, daß er bei Säumnis sämtlicher Gemeinderäte auch allein rechtsgültige Beschlüsse zu fassen vermag. Seit Inkrafttreten der "Organisationsverordnung" vom 17.5.1952 steht diese Frage außer jedem Zweifel: gemäß Art.194 Ziff.2 ROF ist nämlich die Anwesenheit von mindestens einem Gemeinderatsmitglied neben dem Bürgermeister und dem Gemeindesekretär zwingende Voraussetzung einer wirksamen Beschlußfassung. Bleiben in der zweiten, über denselben Gegenstand einberufenen Sitzung alle Gemeinderäte fern, so besteht für den Bürgermeister nur die Möglichkeit, den Verhandlungspunkt bis zur nächsten ordentlichen oder außerordentlichen Sitzung aufzuschieben ¹⁾.

Der Bürgermeister ist dafür verantwortlich, daß jederzeit eine ausreichende Mehrheit von Mitgliedern des Gemeinderats zu den Sitzungen einberufen werden kann. Gemeinderäte, welche sich länger als 8 Tage außerhalb des Gemeindegebiets aufhalten wollen, benötigen daher die Erlaubnis des Bürgermeisters (Art. 300 Ziff.2 LRL). Er erteilt oder verweigert diese nach freiem Ermessen ²⁾; er darf aber nicht mehr als ein Viertel der Mitglieder des Gemeinderats gleichzeitig dispensieren (Art.300 Ziff.3 LRL). Bei Abwesenheit eines Ratsmitglieds bis zu 8 Tagen ist lediglich eine Mitteilung an den Bürgermeister erforderlich

1) Barros, a.a.O., S.266; a.A. Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.330, welcher die Ladung zu einer dritten Abstimmung für zulässig erachtet. Seine Rechtsauffassung findet allerdings im Gesetz keine Stütze.

2) Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.379, Anm. zu Art.300 LRL.

(Art.300 Ziff.4 LRL). Mitglieder des Gemeinderats, die aus berechtigten Gründen - beispielsweise Unmöglichkeit oder Erkrankung ¹⁾ - nicht in der Lage sind, an einer bevorstehenden Sitzung teilzunehmen, haben ihr Fernbleiben rechtzeitig beim Bürgermeister zu entschuldigen (Art.300 Ziff.1 LRL). Fälle nicht gebührend entschuldigter Säumnis kann der Bürgermeister mit Geldstrafen ahnden. Allerdings stellen diese ob ihrer geringen Höhe ²⁾ kaum eine wirksame Sanktionsmaßnahme dar. Seine sinnvolle Ergänzung findet der Sitzungszwang darin, daß die versammelten Gemeinderäte nur mit Zustimmung des Bürgermeisters den Sitzungsraum verlassen dürfen ³⁾.

Als Vorsitzender des Gemeinderats eröffnet, leitet und schließt der Bürgermeister die Sitzung. Zu Beginn derselben verliest zunächst der Gemeindesekretär das Protokoll der vorangegangenen Sitzung. Erhebt niemand Einspruch, so gilt der Protokollinhalt als gebilligt (Art.237 Ziff.1 ROF). Auf die Klärung streitiger Punkte hat der Bürgermeister besonders zu achten ⁴⁾; denn der Text der Niederschrift wird später auf Anweisung des Gemeindesekretärs in das "Protokollbuch" (Libro de Actas) - zuweilen auch "Bürgermeisterbuch" (Libro de los Alcaldes) genannt ⁵⁾ - übertragen, das als öffentliche Urkunde den Beweis für sämtliche Vorgänge in den Sitzungen liefert ⁶⁾.

1) So Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.330.

2) Sie betragen gemäß Art.197 Ziff.1 ROF in Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern: 25 Peseten (= ca. 1,75 DM), von 10000 bis 50000 Einwohnern: 50 Peseten (= ca.3,50 DM), von 50000 bis 100000 Einwohnern: 75 Peseten (= ca.5,25 DM), mit mehr als 100 000 Einwohnern: 100 Peseten (= ca.7,00 DM).

3) Art.196 Ziff.2 ROF.

4) Vgl. dazu im einzelnen Art.237 Ziff.2 ROF.

5) So Abella (ohne Vorname), Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales (comentado por la redacción de EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS), 1.Aufl.,Madrid 1955, S.29.

6) Art.305 Ziff.1 u.Ziff.2 LRL in Verb.mit Art.233 ROF.

Sowohl in den ordentlichen als auch in den außerordentlichen Sitzungen ist der Verhandlungsstoff begrenzt, nämlich auf die Punkte der Tagesordnung im ersten, den Inhalt des Einberufungsschreibens im letzten Falle. Will der Bürgermeister Fragenkomplexe, die nicht in der Tagesordnung bzw. im Einberufungsschreiben enthalten sind, zum Gegenstand der Sitzung machen, so kann er dies nur, wenn es ihm gelingt, vor der Abstimmung einen besonderen Mehrheitsbeschluß herbeizuführen, kraft dessen die Angelegenheit für dringlich erklärt wird ¹⁾.

Im Anschluß an die Verlesung der von den verschiedenen Gemeinderatsausschüssen ausgearbeiteten Gutachten und Berichte durch den Gemeindesekretär eröffnet der Bürgermeister die Diskussion; er leitet diese und kann sie beenden, nachdem jeweils zwei Gemeinderäte für und zwei gegen einen bestimmten Verhandlungspunkt gesprochen haben (Art.203 Ziff.1 ROF). Er hat zur Abstimmung zu schreiten, sobald er ein Thema für hinreichend erörtert ansieht.

Die Frage, ob der Bürgermeister selbst stimmberechtigt ist, begegnet nur da keinem Zweifel, wo er zugleich Gemeinderat ist ²⁾. Obwohl das Gesetz schweigt, wird man aber das Stimmrecht des Bürgermeisters als selbstverständliche, aus dem Vorsitz und der Mitgliedschaft im Gemeinderat abzuleitende Befugnis ansehen müssen ³⁾.

Je nach Bedeutung und Tragweite der zur Debatte stehenden Angelegenheit knüpft der Gesetzgeber die wirksame Beschlußfassung an die einfache Mehrheit der in der Sitzung anwesenden Mitglieder des Gemeinderats

1) Art.297 LRL in Verb. mit Art.222 ROF.

2) Siehe dazu oben S.25/26.

3) So auch Segundo Ortés Matéos, En torno al voto del Alcalde, in "Municipalia", Jahrgang 1961, S.265.

- so der Regelfall - oder an eine qualifizierte Mehrheit (Quorum ¹⁾). Ergibt die erste Abstimmung über einen Antrag, zu dessen Annahme einfache Mehrheit erforderlich ist, Stimmengleichheit (empate), so muß der Abstimmungsgang in der nächsten, und wenn die Sache eilig ist, noch in derselben Sitzung wiederholt werden. Bei abermaliger Stimmengleichheit ist der Stichentscheid (voto de calidad) des Bürgermeisters maßgebend ²⁾. Die ratio legis zielt darauf ab, den Bürgermeister nur in dem Ausnahmefall der Stimmengleichheit das "Zünglein an der Waage" spielen zu lassen. Mithin vermag der Bürgermeister bei Beschlüssen, die nur durch Abstimmung einer qualifizierten Mehrheit gefaßt werden können, die einzige zur Erreichung dieser Mehrheit noch fehlende Stimme nicht zu ersetzen ³⁾.

Ebenso wie die Gemeinderäte ist auch der Bürgermeister von der Beratung und Beschlußfassung über Fragen, an denen er ein "unmittelbares Interesse" hat, ausgeschlossen (Art.227 Ziff.1 ROF). Nach dieser Rechtsvorschrift liegt ein "unmittelbares Interesse" insbesondere dann vor, wenn ein Verhandlungsgegenstand den Bürgermeister selbst, seine Verwandten bis zum dritten Grad oder Personen betrifft, deren Rechte der Bürgermeister als Beauftragter oder Vertreter

1) Jene Angelegenheiten, deren Entscheidung qualifizierte Mehrheit erfordert, sind in Art.303 LRL kasuistisch geregelt (so beispielsweise gemeindliche Gebietsänderungen, Namensänderung einer Gemeinde, Bildung und Auflösung von Gemeindeverbänden, Veräußerung von Gemeindevermögen etc.). Der Gesetzesartikel selbst gebraucht die Bezeichnung "Quorum" nicht; doch nehmen verschiedene Rechtsvorschriften wörtlich auf das "Quorum" des Art. 303 LRL Bezug (vgl. die Art.20,22,33,95 LRL).

2) Art.302 in Verb. mit Art.116 Buchstabe a) LRL.

3) So Barros, a.a.O., S.123 mit dem Hinweis, daß der Stichentscheid dem Bürgermeister keinesfalls ein "doppeltes Stimmrecht" einräume; ebenso Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.386, Anm. zu Art.302 LRL.

wahrnimmt. Kommt einer der angeführten Fälle in Betracht, so hat der Bürgermeister den Sitzungsraum auf die Dauer der Diskussion und Abstimmung zu verlassen (Art.227 Ziff.2 ROF).

Aus der Stellung des Vorsitzenden folgt schließlich die Befugnis des Bürgermeisters, den reibungslosen und korrekten Ablauf der Sitzungen zu überwachen. Bei Verstößen gegen das Sitzungsstatut, bei Verunglimpfung des Ansehens der Gemeindeorgane oder sonstiger öffentlicher Institutionen und im Falle von Beleidigungen hat er zur Ordnung aufzurufen (Art.206 Ziff.1 ROF). Einem Gemeinderatsmitglied, das bereits zweimal zurechtgewiesen werden mußte, kann er das Wort entziehen, es ihm jedoch zum Zwecke der Rechtfertigung oder Entschuldigung wieder erteilen (Art. 206 Ziff.2 ROF).

Im Hinblick auf das Sitzungswesen unterscheidet der Sprachgebrauch des Gesetzes über die Lokalverwaltung nicht zwischen Sitzungen des Gemeinderats und jenen der "Ständigen Kommission" ¹⁾. Vielmehr gebraucht der Gesetzestext für beide Ratsgremien einheitlich die Terminologie "Die Ratskörperschaften..." ("Las Corporaciones..."). Die "Organisationsverordnung" vom 17.5.1952 behandelt in ihrem Titel III, Kapitel I, Sektion 1 (Art.187-211 ROF) die Sitzungen des Gemeinderats, in Sektion 2 (Art.212-214 ROF) diejenigen der "Ständigen Kommission". Gemäß Art.214 ROF gelten die Artikel der Sektion 1 analog für die "Ständige Kommission". Daraus folgt insbesondere, daß der Bürgermeister hinsichtlich Einberufung, Leitung, Beschlußfassung und Ablauf der Sitzungen des "kleinen Gemeinderats" die gleichen Befugnisse hat wie als Vorsitzender des Plenums. Nachdem aber die Sitzungen der "Ständigen Kommission" nicht öffentlich sind, obliegt es dem Bürgermeister, einen Auszug der gefaßten Be-

1) Siehe oben S.55 ff.

schlüsse sowie das Abstimmungsergebnis binnen vier Tagen nach der Sitzung durch Aushang an der gemeindlichen Mitteilungstafel bekanntzumachen ¹⁾).

2. Der Bürgermeister als Vollzugsorgan der Beschlüsse beider Ratskörperschaften

Die Beschlüsse der "Ständigen Kommission" stehen, sofern sie nicht Kraft ausdrücklicher Gesetzesbestimmung der Ratifizierung durch das Plenum des Gemeinderats bedürfen ²⁾, in ihrer Rechtsgeltung jenen des Plenums gleich (Art.123 LRL). Wirkung nach außen erlangen sie aber erst mit der Veröffentlichung und Anordnung des Vollzugs; hierzu ist der Bürgermeister als Vorsitzender der Ratskörperschaften berufen ³⁾.

Als Publikationsmittel dient dem Bürgermeister in den Provinzhauptstädten und Städten, deren Einwohnerzahl 50000 übersteigt, ein eigenes Amtsblatt (Boletín de Información municipal); in den übrigen Gemeinden hat die Bekanntmachung in der ortsüblichen Weise zu erfolgen (Art.242 Ziff.1 und Ziff.3 ROF). Unabhängig davon sind die Bürgermeister sämtlicher Gemeinden verpflichtet, einen Auszug der von den Ratskollegien gefaßten Beschlüsse an der gemeindlichen Mitteilungstafel anzuschlagen (Art.241 Satz 1 ROF).

1) Vgl. Art.213 ROF.

- 2) Beschließt beispielsweise die "Ständige Kommission" im Eilfall die Erhebung einer gerichtlichen Klage oder die Einlegung zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlicher Rechtsmittel, so hängt die Wirksamkeit der betreffenden Prozeßhandlung von der Genehmigung des Plenums ab (vgl. Art.122, Buchstabe 1) LRL).
- 3) Die einschlägige Passage in Art.116 LRL lautet: "Corresponderá al Alcalde, como Presidente del Ayuntamiento,...b) publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento..." ("Es ist Aufgabe des Bürgermeisters als Präsident der Ratskörperschaft...: ...b) die Beschlüsse der Ratskörperschaft bekanntzumachen, zu vollziehen und dafür zu sorgen, daß sie erfüllt werden ...").

Die Aufgabe des Bürgermeisters, die Beschlüsse des Gemeinderats zu vollziehen, trat besonders im Gemeindegesetz vom 2.10.1877 ¹⁾ in den Vordergrund. War er damals im wesentlichen nur verlängerter Arm des Gemeinderats ²⁾, so räumte ihm das Estatuto vom 8.3.1924 ³⁾ ein beachtliches Maß eigener Befugnisse ein. Andererseits vereint der Bürgermeister in sich seitdem die Stellung als ausführendes Organ der Beschlüsse des Gemeinderats u n d der "Ständigen Kommission" ⁴⁾.

Den formell richtig zustandegekommenen Ratsbeschlüssen wohnt die Ausführbarkeit als "Prärogativ der öffentlichen Verwaltung" ⁵⁾ inne. Es gilt mithin, ohne daß der Einlegung von Rechtsmitteln Suspensiv-effekt zukäme ⁶⁾, das Prinzip der unmittelbaren Vollziehbarkeit ⁷⁾. Die Grundregel erleidet jedoch schon

1) Art.114 Ziff.1 des Gesetzes.

2) Barros, a.a.O., S.48; ebenso auch Alvarez, Tratado..., a.a.O., Bd.2, S.266.

3) Vgl. dazu den Katalog in Art.192 des Estatuto.

4) Art.192 Ziff.2 des Estatuto vom 8.3.1924; Art.82 Ziff.2 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935; demgegenüber spricht zwar Art.116 Buchstabe b) LRL nur vom Vollzug der Beschlüsse des "Ayuntamiento" (im Sinne von "Gemeinderat" oder "Ratskörperschaft", vgl. auch oben S.8 nebst Anm.1); aus der Mehrdeutigkeit des Begriffs "Ayuntamiento", ebenso wie aus der funktionellen Gleichschaltung beider Ratsgremien folgt jedoch, daß der Gesetzgeber mit dieser Bezeichnung auch die "Ständige Kommission" meint.

5) González Nieto, Suspensión de acuerdos de las corporaciones locales, in REVL 1951, S.402.

6) Für das Verfahren vor den Behörden der Verwaltungshierarchie besagt dies Art.116 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 17.7.1958 (LPA); zur ähnlichen Regelung im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten vgl. Art.122 Ziff.1 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 27.12.1956 (LJCA).

7) Vgl. den Wortlaut des Art.361 LRL: "Los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales serán inmediatamente ejecutivos..." ("Die Akte und Beschlüsse der lokalen Autoritäten und Ratskörperschaften sind unmittelbar vollziehbar...").-Vgl. auch Barros, a.a.O., S.380; ferner Abella, Régimen local, a.a.O., S.312, Anm.61 zu Art.116 LRL.

ipso iure in verschiedener Hinsicht Durchbrechungen. So kann der Bürgermeister den Beschluß des Gemeinderats, welcher die zivilrechtliche Haftung eines seiner Mitglieder ausspricht, nicht vor Eintritt der Rechtskraft in die Tat umsetzen (Art.383 Ziff.1 in Verb. mit Art.384 Ziff.3 ROF). Vielfach ist schließlich die Ausführung der Ratsbeschlüsse durch die vorherige Genehmigung der höheren Verwaltungshierarchie bedingt ¹⁾.

Streitig ist die Frage, wann der Bürgermeister frühestens als Vollzugsorgan tätig werden kann. Die Problematik hat der Gesetzgeber selbst verursacht, weil er in Art.305 Ziff.2 LRL Beschlüsse, die nicht im Protokollbuch ²⁾ eingetragen sind, für rechtsunwirksam erklärt. Es ist daher die Ansicht vertretbar, die Exekutive habe erst dann einzusetzen, wenn das Protokollbuch die Beschlußfassung verbrieft ³⁾. Überzeugender ist aber die Auffassung von Bermejo y Gironés ⁴⁾, der die Zulässigkeit von Vollzugshandlungen bereits ab Sitzungsschluß bejaht; denn wollte man die Durchführung eines Beschlusses von der Eintragung im Protokollbuch abhängig machen, so würde

1) So bedürfen Entscheidungen des Gemeinderats über den Erlaß von Gemeindeverordnungen (mit Ausnahme der Verordnungen auf dem Gebiete des Bau-, Wohnungs- und Abgabenwesens) gemäß Art.109 LRL der Billigung des Zivilgouverneurs. Beschlüsse über die Kommunalisierung von Dienstleistungen hat in der Regel der Innenminister (Art.169 LRL), solche über Änderungen des Gemeindegebiets in letzter Hand der Ministerrat zu genehmigen (Art.20 LRL). Die Angelegenheiten, zu deren Ausführung die Zustimmung der höheren Verwaltungshierarchie erforderlich ist, decken sich also weitgehend mit jenen, für welche das Gesetz bei der Abstimmung im Gemeinderat qualifizierte Mehrheit vorschreibt (vgl. dazu oben S.66 nebst Anm.1).

2) Siehe hierzu oben S.64.

3) So wohl Marqués, *El Derecho local ...*, a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.971, Anm. zu Art.361 LRL.

4) *Derecho ...*, a.a.O., S.494.

dies auf die Aufgabe des Prinzips der unmittelbaren Vollziehbarkeit hinauslaufen.

Die Vollzugsanordnung, das "cúmplase" ¹⁾, ist weniger ein Recht als eine Pflicht des Bürgermeisters ²⁾. Bliebe nämlich die Exekutive seinem freien Ermessen überlassen, so könnte er - weil ja dann sein Wille den Vorrang vor der kollektiven Willensbildung der Ratskollegien hätte - deren Aktivität nach Belieben lahmlegen. Den Zeitpunkt für den Beginn des Vollzugs schreibt das Gesetz nicht vor. Es entspricht jedoch einem allgemeinen Grundsatz, daß der Bürgermeister Entscheidungen der Ratskörperschaften, die rechtlich nicht zu beanstanden sind, u n v e r z ü g l i c h nach der Beschlußfassung auszuführen hat ³⁾.

Der bürokratische Ablauf der Vollziehung liegt vornehmlich in den Händen des Gemeindesekretärs ⁴⁾. Treffend bezeichnet daher Gallego y Burín ⁵⁾ den Bürgermeister als das "rechtliche", den Gemeindesekretär als das "tatsächliche Exekutivorgan" der Rats-

-
- 1) Wörtlich bedeutet diese Imperativform: "Auf daß es in Erfüllung gehe!". Abgesehen von einer Gesetzesstelle (Art.145 Ziff.5 der Beamtenverordnung vom 30.5.1952 (RF) gebraucht Martín-Retortillo, Ley de Régimen local..., a.a.O., S.68, Anm. zu Art.116 LRL die genannte Bezeichnung.
 - 2) So Barros, a.a.O., S.123; Abella, Régimen local, a.a.O., S.312, Anm. zu Art.116 LRL; José Mallol García, Régimen jurídico de los acuerdos municipales (ediciones Orti-Mallol), Benimodo (Valencia) 1947, S.55.
 - 3) Mallol-García, Régimen jurídico..., a.a.O., S.55; so auch Barros, a.a.O., S.123.
 - 4) Vgl. Art.145 RF: "Serán misiones específicas del secretario...:(Nr.5) vigilar la ejecución de los acuerdos..." ("Besondere Aufgaben des Gemeindesekretärs sind...:(Nr.5) die Aufsicht über den Vollzug der Beschlüsse...").
 - 5) Manual..., a.a.O., S.21: "El ejecutor de derecho de los acuerdos de las corporaciones locales, es el Presidente de las mismas. El ejecutor de hecho de tales acuerdos es el Secretario de aquellas".

beschlüsse. Trotzdem bleibt die primäre Verpflichtung des Bürgermeisters, die praktische Abwicklung des Vollzugs zu überwachen, bestehen ¹⁾.

Für die von den Ratskollegien gefaßten Beschlüsse gilt die Vermutung der Gesetzmäßigkeit ²⁾. Es wäre aber widersinnig, wenn der Bürgermeister erkennbar fehlerhafte Beschlüsse vorbehaltlos vollziehen müßte. Daher verpflichtet Art.362 Ziff.1 LRL ihn unter bestimmten Voraussetzungen zur Aussetzung der Vollziehung (suspensión). Dabei sucht das Gesetz über die Lokalverwaltung die außer Vollzug zu setzenden Ratsbeschlüsse kasuistisch zu erfassen. So obliegt es dem Bürgermeister gemäß Art.362 Ziff.1 LRL in folgenden vier Fällen - welche für den Aufbau des Kontrollsystems ³⁾ in Verwaltung und Rechtsprechung grundlegend sind - den Vollzug zu suspendieren:

wenn das tätig gewordene Ratsgremium zur Beschlußfassung nicht zuständig war (Nr.1),

wenn der Beschluß einen Straftatbestand erfüllt (Nr.2),

wenn ein Beschluß gegen die öffentliche Ordnung verstößt (Nr.3), oder

wenn eine "manifeste Gesetzesverletzung" inmitten liegt (Nr.4).

Unter "manifeste Gesetzesverletzung" (infracción manifiesta de leyes) versteht man "jeden Legalitätsbruch, der entweder absichtlich oder aus unentschuldbarer Unwissenheit begangen wird, aus evidentem Irrtum oder offenkundiger Unrechtmäßigkeit entspringt, also ein irgendwie schuldhaftes Handeln einschließt" ⁴⁾.

1) Barros, a.a.O., S.123.

2) Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, 3.Aufl., Madrid 1964, Bd.1, S.515; ebenso González Nieto, suspensión de acuerdos..., a.a.O., S.402.

3) Siehe dazu unten Kap.V, S.142 ff. und S.152/153.

4) So die von Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1287, Anm. zu Art.406 LRL gegebene Definition.

Es bezieht sich also die "Gesetzesverletzung" nicht allein auf Gesetze im formellen Sinn, sondern auch auf jede andere im Rang unter dem Gesetz stehende materielle Rechtsnorm ¹⁾. Andererseits besagt das Tatbestandsmerkmal "manifest", daß der Bürgermeister nur in eklatanter Weise rechtswidrige Beschlüsse außer Vollzug zu setzen hat, während es im übrigen der Initiative der von der Beschlußfassung Betroffenen anheimgegeben wird, einen angeblich rechtswidrigen Beschluß im Rechtsmittelweg anzufechten ²⁾.

Wegen ihrer Unbestimmtheit läßt sich die Alternative des "Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung" kaum begrifflich umreißen. Sie bietet dem Bürgermeister einen überaus weiten Handlungsspielraum, vermöge dessen er bei entsprechender Motivierung die bei den Ratskollegien konzentrierte Lokalautonomie unschwer beschneiden kann, nämlich indem er Beschlüsse suspendiert, weil sie mit den Interessen des Zentralstaats kollidieren. Um diese Gefahr zu bannen, fordern Marqués ³⁾ und García Mallol ⁴⁾ übereinstimmend eine restriktive Auslegung des Art.362 Ziff.1 Nr.3 LRL.

Über den Katalog des Art.362 Ziff.1 Nr.1 - 4 LRL hinaus vermag der Bürgermeister aber auch Beschlüsse, die er für unzweckmäßig hält, außer Vollzug zu setzen ⁵⁾.

1) Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.980, Anm. zu Art.362 LRL.

2) González Nieto, suspensión de acuerdos ..., a.a.O., S.409/410.

3) El Derecho local ..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.979, Anm. zu Art.362 LRL.

4) a.a.O., S.59.

5) So González Nieto, suspensión de acuerdos ..., a.a.O., S.410 mit dem Hinweis, daß dem Katalog des Art.362 Ziff.1 Nr.1 - 4 LRL als Fall 5 die Suspendierung wegen "inoportunidad" hinzuzufügen sei.

Vielfach wird die Feststellung der Fehlerhaftigkeit eines Beschlusses dem Bürgermeister schwer fallen, da er ja nicht Jurist zu sein braucht. Vor Anordnung der Suspendierung, für welche Art.328 ROF eine Frist von drei Tagen ab Beschlußfassung vorsieht, ist er daher verpflichtet, die rechtsgutachtliche Stellungnahme des Gemeindesekretärs einzuholen (Art.329 ROF). Zu der Frage, ob der Bürgermeister auch noch nach Ablauf der Dreitagesfrist den Vollzug aussetzen kann, schweigt das Gesetz. Vernünftigerweise ist dies zu bejahen; denn die gegenteilige Auffassung würde zu dem unbilligen Ergebnis führen, daß der Bürgermeister die Ausführung von Beschlüssen, die erst später als rechtswidrig erkannt wurden, tatenlos zu dulden hätte ¹⁾.

Die Suspendierung darf aber durch den Vollzug nicht bereits illusorisch geworden sein. Sie ist nicht mehr statthaft, wenn durch den strittigen Beschluß schon Rechte Dritter entstanden sind ²⁾; dann käme die Suspendierung dem Widerruf eines Verwaltungsaktes gleich. Nach einem von der Rechtsprechung entwickelten Grundsatz ³⁾, der in Art.369 LRL zur

1) So mit Recht auch González Nieto, suspensión de acuerdos ..., a.a.O., S.404.

2) Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.225.

3) So führte schon das Urteil des TS vom 2.10.1939 (Rep.jurisp.Aranzadi 1939, S.95. Nr.193) aus: "...Considerando que es principio ya básico de nuestra doctrina jurisdiccional, que la administración, en cualquiera de sus grados, carece de facultad, para modificar sus propias resoluciones declaratorias de derecho..." ("...Es ist bereits ein Grundprinzip unserer Rechtsprechung, daß die Verwaltung, gleichgültig in welcher Rangstufe, nicht berechtigt ist, ihre eigenen, rechtsbegründenden Entscheidungen abzuändern..."); vgl. ferner die Urteile des TS vom:
9. 7.1948 (Rep.jurisp.Aranzadi 1948, S.576/577, Nr.1013).
15. 2.1950 (Rep.jurisp.Aranzadi 1950, S.342, Nr.586).
27. 5.1950 (Rep.jurisp.Aranzadi 1950, S.528, Nr.898).
16.10.1950 (Rep.jurisp.Aranzadi 1950, S.779, Nr.1308).

Rechtsnorm wurde, können jedoch Autoritäten - so der Bürgermeister - und Ratskörperschaften die von ihnen getroffenen, subjektive Rechte begründende Entscheidungen, nicht selbst wieder zurücknehmen oder abändern.

Für die Aussetzung der Vollziehung ist die Herbeiführung eines Schwebezustands ¹⁾ charakteristisch. In den Fällen 1 - 3 des Art.362 Ziff.1 LRL ²⁾ wird dieser durch die Entscheidung des Zivilgouverneurs und bei Streit über das Vorliegen einer "manifesten Gesetzesverletzung" unmittelbar durch einen Beschluß des Verwaltungsgerichts beendet ³⁾. Um die Nachprüfung eines beanstandeten Beschlusses zu ermöglichen, hat der Bürgermeister - jeweils vom Ausspruch der Suspendierung an gerechnet - binnen zwei Tagen dem Zivilgouverneur ⁴⁾, bzw. binnen drei Tagen dem Verwaltungsgericht ⁵⁾ die Akten vorzulegen.

3. Die Stellung des Bürgermeisters im Rahmen des kommunalen Personalwesens

Die Einstellung der Gemeindebediensteten, die Einleitung von Disziplinarverfahren in Verbindung mit der einstweiligen Amtsenthebung und schließlich der Ausspruch von dienststrafrechtlichen Sanktionen liegen in der spanischen Gemeinde uneinheitlich bei verschiedenen Organen. Behält man den zentralistischen Aufbau der Staatsverwaltung im Auge, so wird es ver-

1) Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.334; Mallol García, Régimen jurídico..., a.a.O., S.57; vgl. auch Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.976, Anm.zu Art.362 LRL.

2) Siehe oben S.72 und unten S.144.

3) Hierzu siehe im einzelnen unten Kap.V, S.152.

4) Art.363 LRL in Verb. mit Art.330 ROF.

5) Art.366 LRL in Verb. mit Art.118 Ziff.1 LJCA; die letztgenannte Bestimmung änderte Art.366 LRL insoweit ab, als die von diesem vorgesehene Mitteilungsfrist von 48 Stunden auf drei Tage verlängert wurde.

ständig, daß die Ernennung der exponierten Gemeindebeamten einer Einflußnahme des Bürgermeisters und der Ratsgremien gänzlich entzogen ist. Gründe der "Unparteilichkeit" und "Unabhängigkeit" gewisser Beamten - so Barros ¹⁾ - sprächen wohl dafür, Eingriffe in die Lokalautonomie in Kauf zu nehmen". Zu diesen Beamten gehört zunächst der Gemeinsekretär ²⁾, der in sämtlichen Gemeinden über 500 Einwohner anzustellen ist ³⁾. In Gemeinden, deren ordentlicher Haushalt 500000 Peseten (ca. 35000.- DM) übersteigt, treten als weitere kommunale Spitzenbeamte der Gemeindegemeinderäte (Interventor) als Finanzexperte und Prüfer des Rechnungswesens ⁴⁾ sowie der "Depositario" als Vorsteher des Kassen- und Beitreibungswesens ⁵⁾ hinzu. Die drei genannten Beamtengattungen werden nach Anhörung der anstellenden Gemeinde von einer besonderen Staatsbehörde, nämlich der dem Innenministerium nachgeordneten "Generaldirektion der Lokalverwaltung" (Dirección general de Administración local) in Madrid ernannt (Art.339 Ziff.1 LRL).

Im übrigen steht das Recht zur Einstellung von Beamten grundsätzlich dem Gemeinderat und der "Ständigen Kommission" zu ⁶⁾; dem Bürgermeister ist lediglich die Ausfertigung der Ernennungsurkunden vorbehalten (Art. 28 Ziff.1 RF). Allein die Ernennung der "waffentragenden Polizeibeamten" und jener Gemeindebediensteten, welche "der Arbeitsgesetzgebung unterliegen", wird

1) a.a.O., S.293.

2) Vgl. dazu auch oben S.56.

3) Art.130 Ziff.1 u.2 RF in Verb.mit Art.342 Ziff.1 u. Art.343 Ziff.1 LRL.

4) Art.344 Ziff.1 LRL in Verb.mit Art.148 Ziff.1 u. Art.159 RF.

5) Art.347 Ziff.1 LRL in Verb.mit Art.166,172 RF.

6) Zur Verteilung der Kompetenzen im einzelnen vgl. die Art.323 Ziff.1,121 Buchstabe 1), 122 Buchstabe c) LRL.

durch Art.116 Buchstabe d), Halbsatz 2 LRL ¹⁾ aus dem Zuständigkeitsbereich der Ratsgremien ausgeklammert und dem Bürgermeister anvertraut. Gleichwohl obliegt ihm über sämtliche Gemeindebedienstete die Dienstaufsicht.

Im Hinblick auf die Ausübung der Disziplinalgewalt sind zwei Verfahrensstadien streng von einander zu scheiden, nämlich die Einleitung des Disziplinarverfahrens und die Verhängung von Sanktionen. Die Befugnis des Bürgermeisters zur Einleitung des Verfahrens erstreckt sich auf das gesamte Gemeindepersonal mit Ausnahme der von der Zentralgewalt ernannten Beamten (Gemeindesekretär, Rechnungsprüfer und Kassenvorsteher) ²⁾. Der Ausspruch dienststrafrechtlicher Sanktionen ist dagegen in der Regel wiederum denselben Organen vorbehalten, die zur Ernennung zuständig waren; mithin darf der Bürgermeister - von geringfügigen Abweichungen abgesehen - ausschließlich die "waffentragenden Polizeibeamten", Angestellten und Arbeiter der Gemeinde wegen im Dienst begangener Verfehlungen bestrafen.

a) Die Einstellung der "waffentragenden Polizeibeamten", Angestellten und Arbeiter

Die Ernennung der "waffentragenden Polizeibeamten" durch den Bürgermeister ist im spanischen Recht Tradition. So hob das Gemeindegesetz vom 2.10.1877 hervor, daß die Ernennung und Entlassung der bewaffneten Gemeindepolizei ausschließliches Privileg des Bürger-

1) "Corresponderá al Alcalde...d)...el nombramiento ...de los empleados que usen armas y de los sometidos a la legislación de trabajo" ("Der Bürgermeister ist zuständig...d)...zur Ernennung...des waffentragenden Personals und jener, die der Arbeitsgesetzgebung unterworfen sind").

2) Art.116 Buchstabe d) Halbsatz 1 LRL in Verb. mit Art.121 Ziff.12 ROF, 115 Buchstabe b), RF.

meister sei ¹⁾. Daran änderte sich auch unter der Geltung des Estatuto vom 8.3.1924 nichts. Eigenartigerweise aber rechnete dieses Gesetz die Personalhoheit des Bürgermeisters über die bewaffneten Polizeibeamten nicht mehr wie früher seinen Aufgaben als Gemeindeorgan, sondern seiner Stellung als Repräsentanten der Staatsregierung zu ²⁾. Dagegen erwähnte die Ley Municipal vom 31.10.1935 das Recht des Bürgermeisters zur Ernennung der bewaffneten Gemeindepolizei ausdrücklich überhaupt nicht. Doch wurde dasselbe von der Rechtsprechung des Tribunal Supremo aufrechterhalten ³⁾ und in dem bereits genannten Art. 116 Buchstabe d) LRL wiederum gesetzlich verankert. Die Frage, weshalb das Gesetz gerade das Vorrecht zur Ernennung des bewaffneten Polizeipersonals dem Bürgermeister zuerkennt, ist einfach zu beantworten: ob seiner Stellung als Chef der Stadt, bzw. Gemeindepolizei ⁴⁾ soll er sich den ihm unterstehenden Beamtenstab selbst auswählen können ⁵⁾.

In Wirklichkeit ist das Ernennungsrecht des Bürgermeisters aber kaum viel mehr als eine bloße Formalität. Zunächst ist schon der Kreis der Anwärter auf diejenigen Bewerber begrenzt, die sich einer Eignungs-

-
- 1) Vgl. Art.74 Ziff.2 des Gesetzes: "...los agentes de vigilancia municipal que usen armas dependerán exclusivamente del Alcalde en su nombramiento y separación" ("...die Beamten der Gemeindepolizei, welche Waffen gebrauchen, sind hinsichtlich ihrer Ernennung und Entlassung ausschließlich vom Alcalden abhängig").
 - 2) Art.195 des Estatuto lautet: "Como Delegado del Gobierno, el Alcalde tiene las siguientes funciones... Ziff.3...podrá nombrar...a los guardias y agentes armados del Municipio" ("Als Delegierter der Regierung hat der Alcalde folgende Funktionen...Ziff. 3...er kann die bewaffneten Wachen und Polizeibediensteten der Gemeinde ernennen").
 - 3) So die Urteile des TS vom 18.6.1945 (Rep.jurisp. Aranzadi 1945, S.500, Nr.501); 24.12.1945 (Rep.jurisp. Aranzadi 1945, S.842, Nr.1338); 12.2.1948 (Rep.jurisp. Aranzadi 1948, S.108, Nr.186).
 - 4) Siehe dazu unten S. 90 ff.
 - 5) Luis Marqués Carbó, Reglamento de Funcionarios de Administración local (30 de mayo de 1952), Madrid 1952, S.57, Anm. zu Art.20 RF.

prüfung unterzogen haben ¹⁾. Umso weniger steht dem Bürgermeister bei der Auswahl der Geprüften ein Ermessensspielraum zur Verfügung; denn er ist hierbei an den Vorschlag der Prüfungskommission gebunden (Art.21 Ziff.2 RF). Unter Ausschaltung politischer Kriterien ²⁾ verbleibt damit dem Bürgermeister praktisch allein der deklaratorische Akt der Ernennung ³⁾.

Soweit bisher von der Einstellung der Beamten die Rede war, handelte es sich stets um die Übernahme in das ständige Beamtenverhältnis (nombramiento en propiedad ⁴⁾). Die in einer besonderen Beamtenliste (plantilla) ausgewiesene Planstelle war dafür unabdingbare Voraussetzung ⁵⁾. Als dem Dienstherrn der bewaffneten Polizeibeamten obliegt es dem Bürgermeister aber auch, vakant gewordene Planstellen e i n s t w e i l e n zu besetzen (nombramiento interino) ⁶⁾. In diesem Falle muß die Ernennungsurkunde den Hinweis enthalten, daß der Beamte auf die einer Verlängerung nicht fähige Höchstdauer von sechs Monaten ernannt wird und nach Ablauf der Frist die Gehaltszahlung automatisch entfällt (Art.29 Ziff.2 RF). Nur dann, wenn eine frei gewordene Planstelle

1) Vgl. dazu Art.250 Ziff.1 RF.

2) Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.61.

3) So Marqués, Reglamento de Funcionarios..., a.a.O., S.399, Anm. zu Art.258 RF.

4) Die Bezeichnung bedeutet wörtlich "Ernennung zu Eigentum" und rührt daher, daß in Spanien die Beamten ihre Laufbahn "psychologisch wie ein Eigentumsrecht, als ein wahrhaft königliches Recht" ansehen (Carro Martínez, a.a.O., Bd.1, Nr.1, S.15).

5) So Art.319 LRL und der gleichlautende Art.1 RF; die Eintragung in der Beamtenliste erklärte auch das TS zu einem wesentlichen Merkmal der Beamteneigenschaft (so das Urteil vom 3.2.1956, Rep.jurisp. Aranzadi 1956, S.378, Nr.630).

6) Art.2 Ziff.3 RF in Verb. mit Art.29 Ziff.1 RF.

interimsweise nicht durch einen Beamten der gleichen Beamtenliste besetzt werden kann, vermag der Bürgermeister "umständehalber" (nombramiento accidental) auch andere Personen hierfür heranzuziehen (Art.33 RF). So weit sein Ernennungsrecht reicht, entscheidet er regelmäßig darüber, ob Ausschluss- oder Unvereinbarkeitsgründe ¹⁾ einem Kandidaten den Zugang zum Amt verwehren (Art.39 Ziff.5 RF).

Außer den waffentragenden Beamten obliegt dem Bürgermeister die Einstellung jener Gemeindebediensteten, welche "der Arbeitsgesetzgebung unterliegen". Negativ definiert versteht man hierunter das gesamte Gemeindepersonal, das nicht Beamtenstatus hat ²⁾, also Angestellte (empleados) und Arbeiter (obreros) im weitesten Sinne ³⁾. Während der Bürgermeister bei der Ernennung der bewaffneten Polizeibeamten den strengen Normen der Beamtengesetzgebung unterworfen ist, bildet für die Einstellung der Angestellten und Arbeiter der Arbeitsvertrag die maßgebliche Rechtsgrundlage ⁴⁾. Der Bürgermeister besitzt dabei eine größere Bewegungsfreiheit, da er die Auswahl des Personals und die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses lenken kann. Für gewisse Zweige der Lokalverwaltung (vor allem bei den gemeindlichen Wirtschaftsbetrieben) ist die unbeschränkte Einstellung von nichtbeamtetem Personal zulässig ⁵⁾. Hingegen erfährt das Anstellungsrecht des Bürgermeisters von der Bedürfnisfrage her gesehen bei bestimmten Nichtbeamten Einschränkungen.

- 1) Diese sind in den Art.36-38 RF für die Gemeindebeamten abschließend geregelt.
- 2) So Manuel Palomar Llovet - Alberto de Rovira Mola, Las multas municipales en el derecho español, Barcelona 1960, S.107.
- 3) Vgl. dazu auch Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.535, Anm. zu Art.319 LRL; vgl. ferner G.Bayón - Chacón - E.Pérez Botija, Manual de Derecho del Trabajo, Madrid 1958, Bd.2, S.285/286.
- 4) Palomar - Rovira, a.a.O., S.104/105; Marqués, El Derecho local ..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, Vorbem. zu Art.319 LRL.
- 5) Vgl. Art.7 RF.

Diesen Nichtbeamten widmet auffallenderweise die Beamtenverordnung vom 30.5.1952 eine Sonderbestimmung: zur Verrichtung außerordentlicher, unvorhergesehener oder vorübergehender Arbeiten darf der Bürgermeister Angestellte und Arbeiter nur auf begrenzte Zeit (temporeros) oder nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände ¹⁾ (personal eventual) verpflichtet (Art.6 Ziff.1 RF) Vor der Begründung des Dienstverhältnisses hat er die Stellungnahme des Leiters der betreffenden Dienststelle, des Gemeindesekretärs und des Rechnungsprüfers zu erholen (Art.6 Ziff.2 Nr.1 RF).

b) Die Dienstaufsicht des Bürgermeisters

Unabhängig davon, wer zur Ernennung der Gemeindebediensteten zuständig ist, übt der Bürgermeister über das gesamte Gemeindepersonal die Dienstaufsicht aus. Dies ist zwar nicht ausdrücklich normiert, folgt jedoch aus verschiedenen Gesetzesbestimmungen. So erteilt der Bürgermeister die Erlaubnis zum Fernbleiben vom Dienst bei Krankheit (Art.47 Ziff.1 RF) und besonderen Anlässen (Art.48 Ziff.1 u.3 RF). Ebenso entscheidet er über die vorübergehende Abstellung von Personal an eine andere Dienststelle (Art.52 Ziff.2 RF). Ferner ordnet er - soweit notwendig - Verlängerungen der normalen täglichen Arbeitszeit von sechs Stunden um maximal zwei weitere Stunden an (Art.76 Ziff.1 u.2 RF) und genehmigt den vom Gemeindegemeinschaftssekretär auf Vorschlag der einzelnen Dienststellenleiter verfaßten Urlaubsplan (Art.46 Ziff.3 RF).

c) Die Disziplinalgewalt des Bürgermeisters

Zur Einleitung von Dienststrafverfahren gegen die von der Generaldirektion der Lokalverwaltung ²⁾ eingesetzten Gemeindebeamten sowie deren einstweiliger Amtsent-

1) So beispielsweise die Schadensbeseitigung bei Überschwemmungen (Marqués, El Derecho local ..., s.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.542, Anm. zu Art.320 LRL.

2) Vgl. oben S.18 u.76.

hebung ist allein die "Ständige Kommission" oder in Gemeinden, wo diese fehlt ¹⁾, der Gemeinderat legitimiert ²⁾. Dadurch wird der Bürgermeister in die Rolle des vollziehenden Organs gedrängt. Weigert er sich, solche Ratsbeschlüsse auszuführen, so kann die Generaldirektion der Lokalverwaltung von sich aus ein Disziplinarverfahren gegen ihn in die Wege leiten ³⁾. Ein Verfahren, das er in eigener Initiative gegen Beamte der genannten Gruppe anstrengt, ist rechtsunwirksam ⁴⁾.

Hinsichtlich aller übrigen Gemeindebeamten ist der Bürgermeister von Amts wegen oder auf Anzeige seitens Dritter ⁵⁾ zur Einleitung des förmlichen Dienststrafverfahrens berechtigt. Ergibt sich der Verdacht eines Dienstvergehens, so ist er zur Einleitung des Verfahrens verpflichtet (Art.124 Ziff.1 RF). Zugleich hat er einen Untersuchungsführer, welcher "instructor" heißt, mit der Tatsachenaufklärung und Beibringung des Beweismaterials zu beauftragen (Art.117 Ziff.1 RF). Zum Untersuchungsführer kann er nur Mitglieder des Gemeinderats oder einer anderen gemeindlichen Körperschaft, in der Provinzialverwaltung oder in der Generaldirektion der Lokalverwaltung tätige Beamte des Innenministeriums, rechtskundige Beamte, die im Rang über dem Beschuldigten stehen, oder Provinzialstaatsanwälte bestellen (Art.117 Ziff.2 RF). Dem Beschuldigten steht das Recht zu, den Ernannten aus einem genau zu bezeichnenden gesetzlichen Grund, wie beispielsweise Blutsverwandschaft, Freundschaft oder Feindschaft, d.h. also, wenn die Unparteilichkeit

1) Vgl. oben S.58.

2) Art.122 Buchstabe d) LRL in Verb.mit Art.115 Buchstabe c), 116 RF.

3) Dekret vom 11.8.1953 (BOE v. 7.10.1953, Nr.280, S.6042), Art.1.

4) TS vom 6.2.1954 (Col.leg.,Rep.jurisp.cont.-adm. 1954, Bd.22 n.F., S.181, Nr.41).

5) Gallego y Burín, Manual ..., a.a.O., S.224.

des Verfahrens nicht gewährleistet ist, abzulehnen ¹⁾.
Über das Ablehnungsgesuch entscheidet der Bürgermeister (Art.298 in Verb. mit Art.299 RF)▼

Als Präventivmaßnahme und stets nur im Zusammenhang mit der Durchführung des förmlichen Dienststrafverfahrens ²⁾ kann der Bürgermeister den verdächtigten Beamten vorläufig seines Amtes entheben ³⁾ (suspensión previa). Die einstweilige Amtsenthebung ist zwar keine Dienststrafe ⁴⁾, schädigt jedoch meist das Ansehen des Beschuldigten. Der Bürgermeister darf sie daher nur im Ausnahmefall verfügen, nämlich wenn die Schwere der dem Beschuldigten zur Last gelegten Dienststraftat dies angezeigt erscheinen läßt oder der Verbleib des Beschuldigten im Amt den Gang der Ermittlungen behindern würde (Art.116 in Verb. mit Art.125 Ziff.1 RF).

Bei der V e r h ä n g u n g dienststrafrechtlicher S a n k t i o n e n sind die Machtbefugnisse des Bürgermeisters ganz erheblich eingeschränkt. Gemäß Art.109 Ziff.1 RF in Verb. mit Art.335 Ziff.4 LRL kann der Bürgermeister nur die einfache Warnung (apercibimiento) als leichteste aller Dienststrafen gegen sämtliche Gemeindebeamten, einschließlich Gemeindesekretär, Rechnungsprüfer und Kassenvorsteher aussprechen. Sie dient der Ahndung leichter Dienst-

-
- 1) Art.117 Ziff.4 RF in Verb. mit Art.297 ROF; vgl. dazu auch Marqués, Reglamento de Funcionarios ..., a.a.O., S.221, Anm zu Art.117 RF.
 - 2) Art.127 Ziff.1 RF lautet: "La suspensión administrativa sólo podrá ser decretada como medida aneja al procedimiento disciplinario" ("Die vorläufige Amtsenthebung kann nur als zusätzliche Maßnahme zum Disziplinarverfahren angeordnet werden").
 - 3) Art.116 Buchstabe d) Halbsatz 1 LRL in Verb. mit Art.121 Ziff.14 ROF, Art.116 RF.
 - 4) Abella, Régimen local, a.a.O., S.314/315, Anm.61 zu Art.116 LRL; Marqués, Reglamento de Funcionarios ..., a.a.O., S.216, Anm. zu Art.112 RF.

vergehen (faltas leves) ¹⁾ und erfordert keine förmliche Voruntersuchung.

Hinsichtlich der bedeutenderen Dienstverfehlungen unterstehen ausschließlich die Beamten der bewaffneten Gemeindepolizei dem Strafbann des Bürgermeisters ²⁾. Noch unter der Geltung des Estatuto vom 8.3.1924 lag die Entscheidung darüber, ob eine Dienststrafe veranlaßt ist oder nicht, im "freien Ermessen" des Bürgermeisters ³⁾. Erstmals wurde sodann seine Bewegungsfreiheit durch die jüngere Rechtsprechung beschnitten: er konnte die bewaffneten Polizeibeamten nicht mehr nach Belieben, sondern nurmehr im Rahmen "pflichtgemäßen Ermessens" aus dem Dienst entfernen ⁴⁾. Doch erst das Gesetz über die Lokalverwaltung machte den Ausspruch von Dienststrafen - die Warnung ausgenommen - generell von der vorherigen Durchführung einer förmlichen Untersuchung und Anhörung des Beschuldigten abhängig (Art.335 Ziff.3 LRL) und "fügte so der Unabsetzbarkeit der Beamten eine weitere Rechtsgarantie hinzu" ⁵⁾.

Sobald der Untersuchungsführer seine Ermittlungen abgeschlossen hat, reicht er den Aktenvorgang mit einem Entscheidungsvorschlag an den Bürgermeister

-
- 1) Solche sind beispielsweise: einmaliges unentschuldigtes Fernbleiben vom Dienst (Art.102 Ziff.1 RF), aus Fahrlässigkeit oder Unwissenheit entspringendes unhöfliches Benehmen im Dienst (Art.103 Ziff.1 RF), offensichtliche, aber nicht schwerwiegende Indiskretion, aus der weder der Behörde noch Dritten Schaden erwächst (Art.104 Ziff.1 RF).
 - 2) Art.116 Buchstabe d), Halbsatz 2 LRL in Verb. mit Art.110 Buchstabe a), 111 Buchstabe a) RF.
 - 3) TS vom
29.12.1930 (Rep.jurisp.Aranzadi 1930, S.991, Nr.2510).
8. 6.1934 (Rep.jurisp.Aranzadi 1934, S.849, Nr.1038).
24.10.1934 (Rep.jurisp.Aranzadi 1934, S.1172, Nr.1614).
 - 4) TS vom
9. 2.1943 (Rep.jurisp.Aranzadi 1943, S.105, Nr. 155).
15.10.1945 (Rep.jurisp.Aranzadi 1945, S.677, Nr.1075).
24.12.1945 (Rep.jurisp.Aranzadi 1945, S.842, Nr.1338).
 - 5) Abella, Régimen local, a.a.O., S.315, Anm.61 zu Art.116 LRL.

zurück (Art.122 Ziff.3 RF). Dieser ordnet nach Sachprüfung entweder noch weitere Untersuchungen an oder fällt sogleich eine Entscheidung (Art.123 RF). Schwere Dienstvergehen (faltas graves) verfolgt er mit Geldstrafe bis zur Höhe von zehn Tagen Gehalt, Verlust von Amt und Bezügen bis zu sechs Monaten, Versagung des Aufsteigens im Gehalt auf die Dauer von maximal fünf Jahren (Art.108 Ziff.1, Nr.2-4, Ziff.2 RF). Schwerste Dienstvergehen (faltas muy graves) kann er schließlich mit Entfernung aus dem Dienst, verbunden mit der Aberkennung des Rechts zur Bekleidung ähnlicher Ämter während eines Zeitraums bis zu sechs Jahren oder gar mit dauerndem Ausschuß aus dem Amt bestrafen (Art.108 Ziff.1 u.2 RF).

Außer den bewaffneten Polizeibeamten vermag der Bürgermeister aber auch die gemeindlichen Angestellten und Arbeiter wegen Dienstpflichtverletzungen zu bestrafen ¹⁾. Entsprechend der nachrangigen Stellung der Arbeitnehmer gegenüber den Beamten ist dabei die Durchführung eines förmlichen Ermittlungsverfahrens nicht erforderlich ²⁾. Regelmäßig besteht die verwaltungsrechtliche Sanktion des Bürgermeisters in der Auferlegung von Geldstrafen ³⁾.

1) Art.116 Buchstabe d), Halbsatz 2 LRL; vgl. dazu auch Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.360; ferner Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.535.

2) Nachweise bei Palomar - Rovira, a.a.O., S.108/109; so wohl auch Barros, a.a.O., S.322.

3) Diese sind in den verschiedensten Gesetzen und Verordnungen jeweils besonders geregelt (vgl. dazu die ausführliche Behandlung des Fragenkomplexes bei Palomar - Rovira, a.a.O., S.105 ff.

B. DER BÜRGERMEISTER ALS CHEF DER LOKALVERWALTUNG

Die freie Entschlußkraft des Bürgermeisters als Präsident der kommunalen Ratsgremien ist - wie der vorgehende Abschnitt A zeigte - nur sehr begrenzt. Eigenständige und souveräne Machtbefugnisse ¹⁾ erwachsen ihm hingegen aus seiner Stellung als "Chef der Lokalverwaltung" ²⁾. Insoweit verleiht ihm das Gesetz über die Lokalverwaltung umfassendere Kompetenzen als je zuvor ³⁾.

Die Grundzüge dieser Entwicklung entstammen dem nord-amerikanischen Gemeinderecht ⁴⁾. Dort hatte sich seit der Jahrhundertwende im Schrifttum die Auffassung durchgesetzt, daß die Lokalverwaltung eine in hervorragendem Maße technische Angelegenheit, ein "Geschäft" ⁵⁾, sei und daher in der Gemeinde auf die Gewaltenteilung zur Ausbalancierung der politischen Kräfte verzichtet werden könne. Vielmehr müsse man die in der Privatwirtschaft geltenden Regeln über die Rationalisierung und Leitung von Unternehmen auch auf die Gemeindeverwaltung anwenden. Mithin sei eine schlagkräftige und wirksame Gemeindeverwaltung nur denkbar, wenn die Aktivität des Gemeinderats beschränkt und dafür der Bürgermeister als Geschäftsführer und echtes Initiativorgan mit einem Maximum an Kompetenzen

1) A.Rodríguez Mas, La actuación de los órganos municipales a través de la jurisprudencia, in REVL 1951, S.731.

2) Siehe oben S.54/55.

3) So Barros, a.a.O., S.48/49; Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.266.

4) Nachweise bei Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.532.

5) So Frederic Clemson Howe, The City the Hope of Democracy, London 1905, S.1/2.

ausgestattet würde ¹⁾.

Die aufgezeigten Prinzipien hatten teilweise schon im Estatuto vom 8.3.1924 ihren Niederschlag gefunden ²⁾. Gleichwohl sah das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 noch im Gemeinderat "das höchste Organ der Lokalverwaltung" ³⁾. Im Zuge der Errichtung des Franco-Staats wurde sodann die Forderung laut, dem Bürgermeister den Supremat in der Gemeinde anzuvertrauen, damit er zur "Achse des Gemeindelebens" ⁴⁾ werde. Die Aufwertung des Bürgermeisteramts gegenüber früher deutet schon der Wortlaut des Art.58 LRL an: "Regierung und Verwaltung der Gemeinde sind Aufgaben von Bürgermeister und Gemeinderat...". Der Machtzuwachs des Bürgermeisters äußert sich dabei vor allem in Art.116 Buchstabe i) LRL. Während die Buchstaben a-h dieser Rechtsvorschrift im wesentlichen die herkömmlichen Befugnisse des Bürgermeisters anführen, fügte der Gesetzgeber unter dem Buchstaben i) eine Generalklausel hinzu. Einmal ermächtigt diese den Bürgermeister, über den Katalog der Buchstaben a-h hinaus "die zur bestmöglichen Durchführung der Verwaltungsgeschäfte erforderlichen Anordnungen zu er-

1) Zu diesen ins spanische Gemeinderecht übernommenen Gedankengängen vgl. insbesondere Maxey, a.a.O., S.45-47; Frank Johnson Goodnow, The Council and the Mayor, a new municipal Program, in "The Nation's Municipal League", New York 1900, S.74 ff.; Adolfo Posada, El régimen de la ciudad moderna, a.a.O., S.176 ff.; José Maria Mándoli y Giró, La base democrática y la representación, in "Assaig sobre organització local", Barcelona 1934, S.35 ff.; Luis Jordana de Pozas, Profesionalismo de los cargos, in "Las tendencias actuales del régimen local en Europa", Madrid 1948, S.79 ff.; José Maria Pi Suñer, Derecho Municipal, in NEJS, Barcelona 1950, Bd.1, S.758 ff.; Bermejo, Derecho ..., a.a.O., S.146 ff.

2) Vgl. oben S.21.

3) Art.37 des Gesetzes: "El Ayuntamiento...es el órgano supremo de la Administración municipal...".

4) Antonio Iturmendi Bañales, Conferencia de clausura de la "Semana de Administración local", Barcelona 1943, S.198/199.

lassen"; zum anderen überträgt sie ihm "die Ausübung sämtlicher Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse in der Gemeinde, die nicht kraft ausdrücklicher Rechtsvorschrift dem Gemeinderat oder der "Ständigen Kommission" vorbehalten sind, sowie jene Befugnisse, welche die "Ständige Kommission" ihm delegiert" ¹⁾.

1. Die Leitung und Überwachung der gemeindlichen Verwaltungseinrichtungen durch den Bürgermeister

Gemäß Art.116 Buchstabe c) LRL hat der Bürgermeister die Aufgabe:

"die Verwaltungseinrichtungen und öffentlichen Arbeiten der Gemeinde, die Stadt- und Feldpolizei und das Versorgungswesen zu leiten und zu überwachen, wozu er die entsprechenden Anordnungen und Verfügungen erlassen kann".

Der weite Begriff der "öffentlichen Verwaltungseinrichtungen" (servicio público) hat die "unverzügliche und unmittelbare, regelmäßige und kontinuierliche Befriedigung eines öffentlichen Bedürfnisses" zum Gegenstand ²⁾. Die Leitung und Überwachung der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde sind daher, weil sie sich fühlbar auf das Wohl der Bevölkerung auswirken, eine der vornehmsten Aufgaben des Bürgermeisters. Sein sachlicher Aktionsbereich erstreckt sich dabei auf sämtliche Angelegenheiten der örtlichen

1) "dictar las disposiciones particulares que exija el mejor cumplimiento de los distintos servicios y ejercer todas las demás facultades de gobierno y administración del Municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente y las que ésta le delegue".

2) Definition nach José Gascon y Marín, Tratado de Derecho administrativo, 10.überarb.Aufl., Madrid 1948, Bd.1, S.221/222.

Gemeinschaft ¹⁾. Er ist vor allem für die Erfüllung der gesetzlich festgelegten Pflichtaufgaben ²⁾ der Gemeinde verantwortlich ³⁾. Verständlicherweise nimmt er seine Leistungs- und Überwachungsfunktion in der Regel nicht in Person wahr; hierzu delegiert er begutachtende und untersuchende Kommissionen ⁴⁾.

Außer den "Verwaltungseinrichtungen" unterstellt der Wortlaut des Art.116 Buchstabe c) LRL eigens die öffentlichen Arbeiten, das Versorgungswesen sowie die Gemeinde- und Feldpolizei der Leitung und Inspektion des Bürgermeisters, obwohl all diese Gebiete schon durch den Oberbegriff "Verwaltungseinrichtung" gedeckt sind ⁵⁾. Offensichtlich will der Gesetzgeber damit das markanteste Betätigungsfeld des

1) Vgl. dazu Art.156 und 101 LRL in Verb. mit Art. 116 Buchstabe c) LRL.

2) "Obligaciones mínimas" jeder Gemeinde sind: Feldpolizei, öffentliche Brunnen, Tränken, Waschplätze, Straßenbau, Friedhöfe, öffentliche Reinlichkeit, Müllabfuhr, Desinfektion, Insektenbekämpfung, Einrichtungen für "Erste Hilfe", medizinisch-pharmazeutische Betreuung hilfebedürftiger Familien, Lebensmittel- und Getränkekontrolle, Wohnungshygiene (Art.102 LRL).- Zu den weiteren Pflichtaufgaben der Gemeinden über 5000 Einwohner siehe Art.103 LRL.

3) Francisco Lobato Brime, Los Alcaldes en relación con la Población Municipal, in "Municipalia", Jahrgang 1961, S.180; dazu auch José Mallol García, Carácter de las obligaciones mínimas de las Entidades locales y acciones de los vecinos para conseguir su cumplimiento, in REVU 1952, S.225/226.

4) Abella, Régimen local, a.a.O., S.314, Anm. zu Art. 116 LRL.

5) In diesem Sinne auch Bermejo, Alcalde ..., a.a.O., S.535; ferner Alberto Gallego y Burín, Servicios de las entidades locales, Madrid 1952, Bd.1 (creación y organización), S.237/238.

Bürgermeisters an Hand von Beispielen kennzeichnen. Im folgenden erfordert nur die Rechtsstellung des Alcalden als Inhaber der Gemeinde- und Feldpolizei eine gesonderte Darstellung. Im Anschluß daran sollen die Mittel zur Durchsetzung seiner Leitungs- und Aufsichtsgewalt behandelt werden.

a) Der Bürgermeister als Chef der Gemeinde- und Feldpolizei

Die Ortspolizei zählt zu den ältesten Ressorts der gemeindlichen Zuständigkeit und hat ihren Ursprung in den mittelalterlichen Stadtrechten Spaniens ¹⁾. Ihre Leitung - anfangs zumeist Befugnis des Gemeinderats ²⁾ - ging in der Epoche der absoluten Monarchie allmählich auf den Corregidor ³⁾ über ⁴⁾, der schließlich sämtliche Zweige der örtlichen Polizei als Werkzeug des Staats leitete. Mit Inkrafttreten der Verfassung von Cádiz vollzog sich auf dem Sektor des gemeindlichen Polizeiwesens ein grundlegender Wandel: als Zugeständnis an die Lokalautonomie wurde im wesentlichen all das, was der "Verwaltungspolizei" zuzurechnen ist, insbesondere also die Gesundheits-, Lebensmittel-, Markt- und Wegepolizei dem Gemeinderat übertragen ⁵⁾; demgegen-

1) Zur Entwicklungsgeschichte der Gemeindepolizei vgl. insbesondere Albi, a.a.O., S.174/175; eine Übersicht gibt auch Recaredo Fernández de Velasco, La noción de "Policia", in "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", Jahrgang 1927, Nr.150, S.759 ff.

2) Nachweise bei Albi, a.a.O., S.174.

3) Siehe dazu oben S.9 ff.

4) Albi, a.a.O., S.176/177 u.215 mit zahlreichen Belegen; Manuel L.Ortiz de Zúñiga y Cayetano de Herrera, Deberes y atribuciones de los Corregidores, Justicias y Ayuntamientos de España, Madrid 1832, Bd.1, S.160.

5) Art.321 Ziff.1 der Verfassung von Cádiz in Verb. mit Art.1 des Dekretes Nr.269 vom 23.6.1813 (Col. de Dec. y Ord., Bd.4, S.105).

über oblag die Sorge für die Sicherheit von Personen und Sachen sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung primär dem Bürgermeister ¹⁾. Daß dieser dabei im Rahmen des Sicherheits- und Ordnungsrechts der Aufsicht durch den Zivilgouverneur der Provinz unterworfen war, hob das erste auf der Verfassung von Cádiz basierende spanische Gemeindegesetz vom 3.2.1823 besonders hervor ²⁾. Das Gemeindegesetz vom 8.1.1845 vereinigte zwar wiederum wie zu Zeiten des Corregidores die Leitung aller Abteilungen der Gemeindepolizei in der Hand des Alcalden; jedoch hatte die Lehre von der Doppelnatur des Bürgermeisters ³⁾ dazu geführt, die gemeindliche Sicherheits- und Ordnungspolizei seiner Stellung als Staatsdelegierten ⁴⁾, die Verwaltungspolizei jener als Chef der Lokalverwaltung zuzuweisen ⁵⁾. An dieser Systematik hat sich - wenn man von Akzentverlagerungen zugunsten des staatlichen Zentralismus oder der Lokalautonomie absieht - seit Erlaß des aus mehrfachen Reformen entstandenen Gemeindegesetzes vom 2.10.1877 nichts geändert ⁶⁾.

1) Dies folgt aus Art.321 Ziff.2 der Verfassung von Cádiz, welcher dem Gemeinderat die Aufgabe überträgt, "den Bürgermeister in allem, was die Sicherheit von Personen und Sachen in der Gemeinde, sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung anlangt, zu unterstützen...".

2) Art.183 u.184 des Gesetzes.

3) Siehe dazu im einzelnen oben S.53 ff.

4) Gemeindegesetz vom 8.1.1845, Art.73 Ziff.2.

5) Gemeindegesetz vom 8.1.1845, Art.74 Ziff.5.

6) In seiner Eigenschaft als Staatsdelegierter leitet der Bürgermeister die gemeindliche Sicherheits- und Ordnungspolizei nach Art.199 des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877; Art.195 Ziff.3 des Estatuto vom 8.3.1924; Art.84 Ziff.3 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935; Art.117 Buchstabe b) LRL. - Die Leitung der Gemeindepolizei im Sinne der Verwaltungspolizei durch den Bürgermeister als Lokalorgan beinhalten; Art.114 Ziff.5 des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877; Art.192 Ziff.10 des Estatuto vom 8.3.1924; Art.83 Ziff.4 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935; Art.116 Buchstabe c) LRL.

Wenn Art.116 Buchstabe c) LRL die Leitung und Überwachung der Stadt- und Feldpolizei (policía urbana y rural) ohne Einschränkung den Kompetenzen des Bürgermeisters als Chef der Lokalverwaltung zuordnet, so darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß er seine Polizeigewalt nur auf dem Sektor der Verwaltungspolizei (policía administrativa) auch tatsächlich als Vertreter der Gemeinde ausübt. Seine Aufgabe ist dabei der "Schutz der guten Ordnung" in sämtlichen Zweigen der (inneren) Gemeindeverwaltung ¹⁾.

Ganz anders verhält es sich mit der b e w a f f n e - t e n Gemeindepolizei. Ihr Aufgabengebiet ist im wesentlichen das der Sicherheitspolizei ²⁾. Es umfaßt gemäß Art.255 RF, begrenzt auf das Territorium der Gemeinde:

- a) die Überwachung und Ordnung des Straßenverkehrs,
- b) die Polizei der Strafrechtspflege,
- c) die öffentliche Ordnung,
- d) die Zusammenarbeit mit den Ratskörperschaften,
- e) die Wahrnehmung sonstiger, ihr zugewiesener Funktionen.

Nach der ausdrücklichen Bestimmung des Art.117 Buchstabe b) LRL obliegt die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Sorge für die Sicherheit der Allgemeinheit und des einzelnen dem Bürgermeister in seiner Eigenschaft als Staatsdelegierter. Aber das Gesetz sagt nicht eindeutig, ob er die unter den Buchstaben a,b,d und e des Art.255 RF genannten Polizeiaufgaben als Gemeinde- oder Staatsorgan zu erfüllen hat. Eigenartigerweise statuiert Art.262

1) So García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.602; Francisco de P. Salazar Gull, Derecho de Policía (policía administrativa), Barcelona-Buenos Aires 1942, S.486; zu Begriff und Aufgaben der Verwaltungspolizei vgl. insbesondere auch Fernández de Velasco, a.a.O., S.767; ferner Alberto Moncada Lorenzo, Significado y técnica jurídica de la policía administrativa, in RAP 1959, Nr.28, S.51 ff.

2) Näheres dazu im Kapitel III QS.123 ff. über die Befugnisse des Bürgermeisters als Staatsdelegierter.

Ziff.2 LRL in Widerspruch zu Art.116 Buchstabe c) LRL ¹⁾, daß die Leitung der bewaffneten, aus Finanzmitteln der Provinzen und Gemeinden unterhaltenen ²⁾ Polizei in ihrer organischen Verfassung, Ordnung und Aufgabenerfüllung dem Zivilgouverneur zusteht. Daraus ergibt sich: die bewaffnete Gemeindepolizei ist in Wahrnehmung jeglicher ihr anvertrauter Aufgaben de facto "ein Körper, dessen sich der Staat zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ebenso bedient, wie staatlicher Polizeikräfte" ³⁾. Als Herr der örtlichen Sicherheitspolizei ist der Bürgermeister mithin nur Mittelsmann der höheren Verwaltungshierarchie.

Besondere Erwähnung verdienen die Rechtsbeziehungen des Bürgermeisters zur Feldpolizei, die ein Nebengebiet der Gemeindepolizei darstellt ⁴⁾. So ist der Alcalde nach einer heute noch gültigen Verordnung vom 8.11.1849 zur Ernennung und Versiedigung gemeindlicher Feldhüter befugt. Zum Personal der Feldpolizei gehören aber auch die privaten, von den ländlichen Grundeigentümern bezahlten und bestellten Feldhüter. Ihre Ernennung hat nach Anhörung des zuständigen Ortsgeistlichen auf Grund eines Vorschlags des Bürgermeisters zu erfolgen ⁵⁾. Die für beide Arten der Feldhüter gemeinsame Funktion ist die ständige Über-

1) Vgl. dazu den oben auf S.88 wiedergegebenen Text des Artikels.

2) Die Ortspolizei wird regelmäßig von der Gemeinde unterhalten (Salazar Culi, a.a.O., S.486).

3) So Gallego y Burín, Manual...a.a.O., S.88; ähnlich schon Marcelo Martínez Alcubilla, Diccionario de la Administración Española, 4.Aufl., Madrid 1887, Bd.7, S.939/940 unter Stichwort "Policia municipal".

4) Gallego y Burín, Manual..., a.a.O., S.76.

5) Art.62 Ziff.1 u.4 der Verordnung über die Aufgaben der staatlichen Gendarmerie (Guardia Civil) vom 14.5.1943 (Teil 2 des Gesetzes).

wachung des Gemeindegebiets, wobei sie dem Bürgermeister vor allem Verstöße gegen das Strafgesetzbuch und die ortspolizeilichen Vorschriften anzuzeigen haben ¹⁾. Den Gegenstand der Feldpolizei bilden andererseits aber auch typische Aufgaben der Verwaltung in Feld und Flur. Mit diesen sind seit dem Inkrafttreten der Verordnung über die "Hermandades ²⁾ sindicales del campo" vom 23.3.1945 - unbeschadet der Gemeindezuständigkeit - besondere syndikale, körper-schaftlich organisierte Verbände beauftragt ³⁾. Die "Hermandad" hat für die Ordnung auf dem freien Lande zu sorgen; namentlich erstreckt sich ihr Aufgaben-kreis auf die Schaffung, Unterhaltung und Reinlichkeit der Feldwege, die Reinhaltung der Abflüsse von fließenden und stehenden Gewässern sowie der öffentlichen Brunnen und Viehtränken, die Aufsicht über die Viehherden, den Schutz des ländlichen Grundeigentums, der Feldfrüchte und Kulturen ⁴⁾. Kraft ausdrücklicher Gesetzesbestimmung handelt die "Hermandad" als "Hilfsperson der Autorität" ⁵⁾. Aus der Eigenschaft des Bürgermeisters als Autorität ⁶⁾ folgt daher, daß die "Hermandad" im Gemeindegebiet seiner Oberleitung untersteht.

-
- 1) Dazu Francisco Lobato Brime, Facultades de los Alcaldes en lo concerniente a la Guardia municipal, in "Municipalia", Jahrgang 1961, S.20.
 - 2) "Hermandad" bedeutet an sich "Bruderschaft", aber auch "Vereinigung" oder "Verband" (vgl. Diccionario Manual..., a.a.O., S.819 unter Stichwort "Hermandad"). Ihren historischen Vorläufer hat die "Hermandad" wohl in der "Santa Hermandad", einer Institution, welche im Mittelalter mit der Verfolgung und Bestrafung von Delikten befaßt war (Nachweise hierzu bei Gallego y Burín, Manual..., a.a.O., S.77).
 - 3) Auf diese Regelung weist die Ergänzungsbestimmung Nr.3 im Anhang des Gesetzes über die Lokalverwaltung ausdrücklich hin.
 - 4) Art.23 Buchstaben a-e der Verordnung vom 23.3.1945; im einzelnen vgl. auch die minutiöse Enumeration in Art.147 Buchstaben a-k, 148 der Verordnung.
 - 5) Verordnung vom 23.3.1945, Art.153: "La policía rural será considerada como agente de la Autoridad...".
 - 6) Siehe dazu oben S.35.

b) Die Mittel des Bürgermeisters zur Durchsetzung seiner Leitungs- und Überwachungsfunktion

Der Spielraum, innerhalb dessen der Bürgermeister als Leiter und Inspektor sämtlicher Verwaltungseinrichtungen der Gemeinde seine Initiative entfalten kann, ist durch verschiedene allgemeine Verordnungen abgesteckt ¹⁾. In der Regel engen darüber hinaus die vom Gemeinderat beschlossenen Gemeindeverordnungen, welche "ordenanzas" oder "reglamentos" heißen ²⁾, die Bewegungsfreiheit des Bürgermeisters weiter ein. Zum Erlaß von Gemeindeverordnungen ist der Gemeinderat allerdings nicht verpflichtet ³⁾; er darf seine Legislativgewalt aber auch nicht auf den Bürgermeister delegieren. Eine derartige Ermächtigung wäre nichtig ⁴⁾.

In dem aufgezeigten Rahmen und soweit seine Kompetenzen reichen, vermag der Bürgermeister, um einer spezifischen - keine Dauerregelung erfordernden ⁵⁾ -

-
- 1) So z.B. die Verordnungen über die Verwaltungseinrichtungen der Gemeinde (RS) vom 17.6.1955, das Gemeindevermögen (Reglamento de bienes de las entidades locales vom 27.5.1955, BOE v. 14.7.1955, Nr.195, S.4242), die Vertragsabschlüsse der Gemeinde (RC) vom 9.1.1953, das Gemeindefinanzwesen (RH) vom 4.8.1952, u.a.
 - 2) Eine juristisch exakte Abgrenzung beider Begriffe läßt das spanische Recht vermissen. Sowohl die "ordenanzas" als auch die "reglamentos" dienen der Ausfüllung ranghöherer Normen, denen sie nicht widersprechen dürfen (dazu die ausführliche Darstellung von Nemesio Rodríguez Moro, Ordenanzas municipales y bandos de policía y buen gobierno, in "Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas", Madrid 1962, Bd.3, 2.Teil, S.47/48.
 - 3) Art.108 Halbsatz 1 LRL: "...los Ayuntamientos p o d r á n aprobar Ordenanzas y Reglamentos..." ("...k ö n n e n die Gemeinden Verordnungen beschließen..."); so auch Rodríguez Moro, Ordenanzas... a.a.O., S.56.
 - 4) So TS vom 12.12.1941 (Rep.jurisp.Aranzadi 1941, S.882, Nr.1454); zustimmend auch Barros, a.a.O., S.117/118.
 - 5) Palomar-Rovira, a.a.O., S.135.

Situation in der Verwaltung Rechnung zu tragen, allgemeinverbindliche Anordnungen zu treffen ¹⁾. Gallego y Burín ²⁾ sieht in ihnen "das eindrucksvollste und gesetzmäßigste Instrument des Bürgermeisters zur Durchsetzung seiner lokalen Regierungsgewalt". Sie werden "bandos" genannt, eine Bezeichnung, die auf das altgermanische "bannan" ³⁾ oder auf das lateinische Verb "bandire" ⁴⁾ zurückgeführt wird. Juristisch handelt es sich um eine der Exekutivgewalt des Bürgermeisters zuzurechnende ⁵⁾, öffentlich bekanntzumachende Allgemeinverfügung, die sich an alle in der Gemeinde wohnhaften Bürger oder eine bestimmte Gruppe derselben wendet ⁶⁾.

Beschränkte sich die Befugnis des Bürgermeisters zum Erlass von "bandos" in der traditionellen spanischen Gemeindegesetzgebung auf das Polizeiwesen ⁷⁾, so stellt das geltende Gesetz über die Lokalverwaltung das Anordnungsrecht des Alcalde auf eine viel breitere Basis. Art.116 Buchst. c) LRL bezieht dieses nämlich nicht nur auf die Stadt- und Feldpolizei, sondern schlechthin auf alle Verwaltungseinrichtungen der Gemeinde. Wie der Bürgermeister dabei speziell gegenüber dem Gemeinderat an Einfluß gewonnen hat, wurde bereits an anderer Stelle ausgeführt ⁸⁾.

1) Art.108 Halbsatz 2 LRL.

2) Servicios..., a.a.O., Bd.1, S.133.

3) So Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.495, Anm. zu Art.108 LRL.

4) So Gallego y Burín, Manual..., a.a.O., S.11.

5) Palomar-Rovira, a.a.O., S.135/136; zu weit gehend Bermejo, Derecho..., a.a.O., S.282, nach dessen Auffassung die Anordnungen des Bürgermeisters den Charakter einer Rechtsnorm haben.

6) Gallego y Burín, Manual..., a.a.O., S.10.

7) Vgl. Art.114 Ziff.5 des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877; Art.192 Ziff.10 des Estatuto vom 8.3.1924; Art.83 Ziff.4 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935.

8) Siehe oben S.86/87.

Angesichts der Machtsteigerung des Bürgermeisters werden denn auch heute die Maßnahmen, die er als Chef der Lokalverwaltung trifft, solche "des Polizeiwesens u n d der guten Regierung" ¹⁾ genannt. Sie können bloße Ausführungsvorschriften zu höheren Rechtsnormen enthalten, ebenso gut aber auch autonome Verfügungen des Bürgermeisters sein ²⁾, wie beispielsweise der Ausspruch der Verpflichtung, daß alle Gemeindebürger die Straßen zu reinigen, bzw. alle Hundebesitzer der Gemeinde ihre Hunde gegen Tollwut impfen zu lassen haben ³⁾. Konsequenterweise sind aus dem vorliegenden Abschnitt jene Allgemeinverfügungen des Bürgermeisters auszuklammern, die seiner Stellung als Staatsdelegierten entspringen ⁴⁾.

Die Schranken, die dem Bürgermeister in Ausübung seiner Leitungs- und Überwachungsfunktion gesetzt sind, ergeben sich unmittelbar aus Art.108 LRL. Demnach dürfen seine Anordnungen den Gesetzen und allgemeinen Bestimmungen nicht widersprechen. Gerade in Angelegenheiten der Polizei tritt dabei der heutige Staat für die "These einer weitgehenden Ermessensfreiheit der Verwaltung" ein ⁵⁾.

Den allgemeinverbindlichen, an eine Personenmehrheit gerichteten Willenskundgebungen des Bürgermeisters stehen seine an das einzelne Individuum ergehenden Verfügungen gegenüber. Auch sie entsprechen dem Begriff des Verwaltungsaktes und beinhalten entweder eine

1) "Bandos de policía y buen gobierno" (Barros, a.a.O., S.117; Bermejo, Derecho..., a.a.O., S.282).

2) So die Klassifizierung bei Enrique Serrano Guirado, Bando, in NEJS, Barcelona 1952, Bd.3, S.280; desgleichen Garrido Falla, a.a.O., Bd.1, S.271/272.

3) Beispiele nach Rodríguez Moro, Ordenanzas ..., a.a.O., S.65.

4) Dazu unten Kap.III C, S.120.

5) Juan Ignacio Bermejo y Gironés, En torno al concepto y ejercicio de la policía, in REVL 1957, S.370.

Erlaubnis oder einen konstitutiven Befehl, der ein Gebot oder Verbot zum Gegenstand hat ¹⁾. Für diese Einzelmaßnahmen des Bürgermeisters ist zumeist die Bezeichnung "edicto" ²⁾, "decreto" ³⁾ oder - nach modernem Sprachgebrauch - schlicht "acto" ⁴⁾ üblich.

2. Die Geldstrafgewalt des Bürgermeisters

Das System des "starken Alcalde" findet seine ebenso notwendige wie sinnvolle Ergänzung in der Befugnis zur Verhängung von Sanktionen. So ermächtigt Art.116 Buchstabe e) LRL den Bürgermeister

"Ungehorsam gegen seine Autorität und die Übertretung der Gemeindeverordnungen zu bekämpfen und zu bestrafen".

Vorab ist festzustellen, daß der Bürgermeister niemanden in Freiheitsstrafe, insbesondere niemanden in Arrest nehmen darf ⁵⁾. Allein zulässige Form seiner "potestad sancionadora" ist vielmehr die Auferlegung einer "Geldstrafe" (multa). In ihr äußert sich das Recht der "Autorität" zur Ahndung irgendwelchen Verwaltungsunrechts ⁶⁾. Mithin ist die "multa" im Grunde keine

1) Vgl. Art.5 RS.

2) Gallego y Burín, Manual..., a.a.O., S.10/11.

3) Palomar-Rovira, a.a.O., S.66.

4) So die Terminologie des Gesetzes über die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung vom 27.12.1956 (LJCA), Art.37 ff.

5) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.508, Anm. zu Art.111 LRL.

6) Cirilo Martín-Retortillo, La multa gubernativa, in RDP 1934, S.171.

Strafe, sondern eine "objektive Zwangsmaßnahme der Verwaltung" ¹⁾.

Näher konkretisiert, vermag der Bürgermeister zunächst Verletzungen seiner eigenen allgemeinverbindlichen Anordnungen und der Gemeindeverordnungen - in der Hauptsache auf dem Gebiet des Verkehrs-, Bau- und Einwohnermeldewesens - mit Geldstrafe zu verfolgen ²⁾.

Wenn Art.116 Buchstabe e) LRL davon spricht, daß der Bürgermeister "Ungehorsam gegen seine Autorität" (faltas por desobediencia a su autoridad) bestrafen kann, meint der Gesetzestext damit jegliche Verstöße gegen die an den einzelnen Bürger adressierten Verfügungen ³⁾.

Das Gesetz über die Lokalverwaltung distanziert sich somit, wie schon das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 ⁴⁾, von der Regelung des Estatuto vom 8.3.1924, wonach sich der Strafbann des Bürgermeisters außer auf Übertretungen des "Ungehorsams" auch auf solche der "Respektlosigkeit" (faltas de respeto) erstreckte ⁵⁾.

Während das erste der beiden Tatbestandsmerkmale durch aktives und passives Verhalten des Bürgers gegenüber einer Einzelanordnung des Bürgermeisters erfüllt werden kann, setzt das letzte stets aktives Tun (z.B. die Äußerung von Beleidigungen) voraus ⁶⁾. Zumindest seit Erlaß eines Dekretes vom 23.11.1951 steht die Sanktion von Vergehen der "Respektlosigkeit", da ohnehin von den

1) José Luis Villar Palasí, Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado, in RAP 1955, Nr.6, S.27 ff.; Federico Castejón y Martínez de Arizala, Faltas penales, gubernativas y administrativas, Madrid 1950, S.51.

2) Palomar-Rovira, a.a.O., S.20/21 in Verb. mit Schaubild vor S.27.

3) Palomar-Rovira, a.a.O., S.136.

4) Vgl. Art.83 Ziff.8, Buchstabe a) des Gesetzes.

5) Vgl. Art.194 des Estatuto.

6) So die Unterscheidung bei Abella, Régimen local, a.a.O., S.302.

Strafdrohungen des Código Penal erfaßt ¹⁾, ausschließlich den Gerichten zu. Um Übergriffe der Verwaltung auf das Ressort der Strafjustiz auszuschalten, ist dieser Lösung zuzustimmen ²⁾.

Vergehen des "Ungehorsams" darf der Bürgermeister aber auch nur im Falle einer unmittelbaren ³⁾ Verletzung seiner Autorität mit Geldstrafe belegen. Mithin ist der Ungehorsamstatbestand dann nicht erfüllt, wenn sich die Zuwiderhandlung gegen die Stellvertreter des Bürgermeisters oder Polizeibeamte richtet ⁴⁾.

Im traditionellen spanischen Gemeinderecht waren die Geldstrafensanktionen des Bürgermeisters stets sofort ausführbar ⁵⁾. Dieses im Grunde heute noch geltende Prinzip ⁶⁾ erfährt durch Art.115 Ziff.1 LRL eine beachtliche Durchbrechung. Demnach können Geldstrafen zur Maßregelung von Übertretungen der Gemeindeverordnungen und allgemeinverbindlichen Anordnungen des Bürgermeisters erst nach Ablauf einer Frist von acht Tagen ab dem auf die Zustellung folgenden Tag vollzogen werden. Auffallenderweise erwähnt der Wortlaut des Art.115 Ziff.1 LRL nicht die Geldstrafen wegen "Ungehorsams". Per argumentum e contrario folgt da-

1) Art.570 C.P. lautet: "Serán castigados con multa... Ziff.5 Los que faltaren al respeto y consideración debida a la Autoridad..." ("Mit Geldstrafe wird belegt...Ziff.5 Wer der Autorität nicht Respekt und gebührende Hochachtung erweist...").

2) So mit Recht Abella, Régimen local, a.a.O., S.302; a.A. wohl Palomar-Rovira, a.a.O., S.137.

3) Vgl. den Text des Art.116 Buchstabe e) LRL: "... a su Autoridad..." ("...gegenüber seiner Autorität..."); dazu auch "EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS" (ohne Angabe von Verfasser und Herausgeber), 1959, S.81/82.

4) Palomar-Rovira, a.a.O., S.138.

5) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.514, Anm. zu Art.115 LRL mit dem Hinweis, daß die frühere spanische Kommunalgesetzgebung keine, den Vollzug aufschiebenden Bestimmungen enthielten.

6) Vgl. hierzu insbesondere auch oben S.69 nebst Anm.7.

raus, daß es insoweit beim Grundsatz der sofortigen Vollziehbarkeit sein Bewenden hat ¹⁾. Dasselbe gilt gemäß Art.115 Ziff.2 LRL bei unbedeutenden Geldstrafen in Höhe von maximal zehn Peseten, sofern sie Verletzungen der Gemeindeverordnungen betreffen; sie werden von den Polizeibeamten auf der Stelle eingehoben. Zur Vermeidung von Mißbräuchen muß jedoch die Übertretung, die der Polizeibeamte beanstandet ²⁾, ebenso wie die entsprechende Sanktion ³⁾ ausdrücklich durch Gemeindeverordnung festgelegt sein.

Der Bürgermeister spricht die Geldstrafe regelmäßig in der Form eines Dekretes ⁴⁾ aus. Nicht geregelt ist dabei die Frage, ob er dem Betroffenen zuvor rechtliches Gehör zu gewähren hat. Angesichts des Schweigens der Gemeindegesetze wird dies gemäß einem allgemeinen Rechtsgrundsatz bejaht ⁵⁾.

Hinsichtlich der Höhe sämtlicher Geldstrafen, die der Bürgermeister im Rahmen des Art.118 Buchstabe e) LRL auferlegen kann, zieht Art.111 LRL eine gemeinsame Grenze: falls nicht durch lex specialis Abweichendes vorgesehen ist, dürfen sie in Gemeinden

mit mehr als 50000 Einwohnern	500 Peseten,
von 20001 bis 50000 "	250 " ,
von 10001 bis 20000 "	100 " ,
in den übrigen Gemeinden	50 "

nicht übersteigen. Zutreffend weist Rodríguez Moro ⁶⁾ darauf hin, daß die geringe Höhe der Geldstrafen

1) Nicht eindeutig, doch wohl gleichfalls in diesem Sinne Marqués, *El Derecho local...*, a.a.O., Bd.1, S.514, Anm. zu Art.115 LRL.

2) Martín-Retortillo, *Ley de Régimen local*, a.a.O., S.67; ebenso Abella, *Régimen local*, a.a.O., S.310.

3) Rodríguez Moro, *Ordenanzas...*, a.a.O., S.60.

4) Palomar-Rovira, a.a.O., S.66 u.71.

5) Vgl. TS vom 25.7.1948 (Col.leg., Rep. jurisp. cont.-adm. 1948, Bd.5 n.F., S.333, Nr.246).
Übereinstimmend: Barros, a.a.O., S.120/121;
Palomar-Rovira, a.a.O., S.68.

6) *Ordenanzas...*, a.a.O., S.60.

- zumal innerhalb der letztgenannten Kategorie - kaum eine Zwangswirkung zu entfalten vermag. Ein und dieselbe Übertretung kann vom Bürgermeister auch grundsätzlich nur einmal mit Geldstrafe belegt werden. Abermalige Sanktionen sind allerdings dann zulässig, wenn der Bestrafte sein widerrechtliches Verhalten trotz Abmahnung fortsetzt ¹⁾. Als ultima ratio bleibt schließlich allein der Weg, unbekehrbare Rechtsbrecher wegen eines Vergehens des "Ungehorsams" beim Strafrichter anzuzeigen ²⁾.

Andererseits schützt Art.112 Ziff.2 LRL den einzelnen vor mehrfacher Bestrafung der gleichen Unrechtshandlung durch verschiedene Behörden der Exekutive. Dies schließt freilich den zusätzlichen Strafausspruch durch Organe der Justiz nicht aus ³⁾.

Bezahlt der in Anspruch Genommene nicht freiwillig, so ordnet der Bürgermeister die zwangsweise Beitreibung an (Art.112 Ziff.1 LRL). Die Vollstreckung erfolgt im Wege der Pfändung und darf, weil die Geldstrafen Gemeindeabgaben sind ⁴⁾, von der Gemeindekasse selbst bewirkt werden ⁵⁾; doch kann der Bürgermeister auch die Gerichte mit der Einziehung beauftragen. Ob er die eine oder die andere Alternative vorzieht, ist seinem freien Ermessen überlassen ⁶⁾.

1) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.507, Anm. zu Art.111 LRL.

2) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.507.

3) Palomar-Rovira, a.a.O., S.34; Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.510, Anm. zu Art.112 LRL; Abella, Régimen local, a.a.O., S.307; ablehnend wohl: Villar Palasi, a.a.O., S.28/29 nebst Anm.37; Fernando Garrido Falla, Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas, in RAP 1959, Nr.28, S.40.

4) Vgl. Art.434 Ziff.1 LRL.

5) Palomar-Rovira, a.a.O., S.74 mit Hinweis auf Art.3 des Beitreibungstatutes (Estatuto de Recaudación) vom 29.12.1948 (BOE v.30.12.1948,Nr.365,S.5883).

6) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.510, Anm. zu Art.112 LRL; Segura, a.a.O., S.119.

Nach überwiegend herrschender Auffassung fehlt es heute bei Insolvenz des Bestraften für die ersatzweise Anordnung von Haft (arresto supletorio) durch den Bürgermeister an einer Rechtsgrundlage¹⁾.

3. Die Aufgaben des Bürgermeisters in der Wirtschaftsverwaltung der Gemeinde

Die Stellung als Chef der Lokalverwaltung verleiht dem Bürgermeister maßgeblichen Einfluß auf die Wirtschaftsverwaltung der Gemeinde. Auf diesem Gebiet kommt ihm vornehmlich die Rolle eines Initiativorgans zu. Seine Aktivität steht aber - namentlich im Hinblick auf die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Vertragsabschlüsse der Gemeinde und das Zustandekommen des Haushalts - weitgehend im Schatten der beschließenden Gremien.

a) Die Verwaltung des Gemeindevermögens

Art.121 Ziff.10 ROF räumt dem Bürgermeister das Recht ein, "das Gemeindevermögen (patrimonio) zu verwalten und zu fördern". Diese ebenso kurze wie allgemein gehaltene Aussage geht über den tatsächlichen Umfang seiner Befugnisse weit hinaus und darf nicht isoliert für sich betrachtet werden. Gemäß Art. 121 Buchstabe c) LRL obliegt nämlich die Beschlußfassung über den Erwerb von Sachen und Rechten der Gemeinde sowie die Verfügung hierüber dem Plenum des Gemeinderats. In die Zuständigkeit zur Regelung der Nutzung des Gemeindevermögens teilen sich das Plenum

1) In diesem Sinne: Abella, Régimen local, a.a.O., S.303; Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.496, Anm. zu Art.108 LRL; so wohl auch Palomar-Rovira, a.a.O., S.76 mit der Forderung nach einer de lege ferenda-Lösung; die Zulässigkeit ersatzweiser Haft bejaht anscheinend Mallol-Ortí, Diccionario..., a.a.O., S.125, unter Stichwort "arresto supletorio".

und die "Ständige Kommission" ¹⁾. Mithin ist die pflegliche Verwaltung der gemeindlichen Vermögensgegenstände de facto eine vorrangige Pflicht der Ratskörperschaften ²⁾; der Bürgermeister ist hier lediglich Vollzugsorgan. Für eigene Entscheidungen bleibt ihm nur dann Raum, wenn nicht die Kompetenz von Plenum oder "Ständiger Kommission" eingreift ³⁾.

Über die Verwaltung des Gemeindevermögens hat der Bürgermeister jeweils im ersten Quartal des neuen Wirtschaftsjahrs Rechnung zu legen ⁴⁾. Nach Vorprüfung durch die "Ständige Kommission" entscheidet das Plenum des Gemeinderats über die Anerkennung des Rechenschaftsberichts ⁵⁾.

b) Die Mitwirkung des Bürgermeisters bei den Vertragsabschlüssen der Gemeinde

Der Bürgermeister ist berechtigt, namens der Gemeinde Verträge abzuschließen, öffentliche Urkunden, Dokumente und Policen zu unterzeichnen (Art.121 Ziff.9 ROF). In dem "Abschluß von Verträgen" sieht die Vorschrift offensichtlich in erster Linie den Formalakt der Unterzeichnung; denn der Vertragsschluß selbst zählt zu den originären, aus der Rechtsfähigkeit der

1) Vgl. dazu Art.121 Buchstabe c) LRL in Verb. mit Art.122 Buchstabe h) LRL.- Zu den näheren Einzelheiten vgl. insbesondere die Verordnung über das Gemeindevermögen (Reglamento de bienes de las entidades locales) vom 27.5.1955, Art.9-15, 58 ff.

2) León Navarro Larriba, Defensa de los bienes del patrimonio municipal, in "Municipalia", Jahrgang 1957, Nr.49, S.14.

3) Leocadio Manuel Moreno Pérez, Deslinde de los bienes municipales, in REVL 1956, S.351 u. S.362.

4) Art.116 Buchstabe f) LRL in Verb. mit Regel 80 der Verwaltungsanweisung über das kommunale Rechnungswesen (IC) vom 7.10.1957.

5) Art.790 Ziff.1, 791 Ziff.2 LRL in Verb. mit Regel 81 Ziff.1 u.4 IC.

Gemeinde folgenden Befugnissen der Ratskörperschaften ¹⁾. Doch ist der Bürgermeister beim Zustandekommen jener Verträge, die auf öffentliche Ausschreibung hin geschlossen werden ²⁾, maßgeblich beteiligt.

Als Modalität des Vertragsschlusses findet die öffentliche Ausbietung im spanischen Recht nicht nur zwecks Vergabe der öffentlichen Arbeiten und Schaffung der gemeindlichen Verwaltungseinrichtungen Anwendung; sie ist vielmehr auch für Lieferungen, Verkäufe und Erwerbungen der Gemeinde, die Verpachtung von Gegenständen des Gemeindevermögens, ebenso wie für die Verpachtung gemeindlicher Verwaltungseinrichtungen an die Privathand vorgeschrieben ³⁾. Die Festlegung von Art und Umfang der im Provinzialamtsblatt zu veröffentlichen Ausschreibungsbedingungen ist dem Bürgermeister entzogen; hierüber beschließt das Plenum des Gemeinderats (Art.312 LRL).

Kraft eigenen Rechts wird der Bürgermeister erst als Vorsitzender ⁴⁾ in einem öffentlichen "Versteigerungstermin" tätig, welcher nach Ablauf der Frist zur Abgabe von Angeboten anberaumt wird. In Gegenwart der

-
- 1) Vgl. Art.6 LRL: "...los Ayuntamientos...en representación de los municipios...tendrán plena capacidad jurídica...En consecuencia podrán...celebrar contratos..." ("...die Ratskörperschaften...sind in Vertretung der Gemeinden...voll rechtsfähig...Infolgedessen können sie...Verträge abschließen...").
 - 2) Art.116 Buchstabe h) in Verb.mit Art.307 LRL.- Zu den Voraussetzungen und Verfahrensgrundsätzen bei der öffentlichen Ausbietung siehe besonders Art.308 ff.LRL, sowie die Verordnung über das Vertragswesen der lokalen Körperschaften (RC) vom 9.1.1953.
 - 3) Vgl. dazu die Generalnorm des Art.116 Buchstabe h) LRL; zu den Gegenständen der öffentlichen Ausschreibung im einzelnen siehe weiter: Art.80 in Verb.mit Art.190 LRL (Verkäufe der Gemeinde), Art.310 LRL (Erwerbungen der Gemeinde), Art.196 LRL (Verpachtung von Gemeindevermögen), Art.159 in Verb. mit Art.162 LRL (Verpachtung gemeindlicher Verwaltungseinrichtungen).
 - 4) Art.116 Buchstabe h) LRL in Verb. mit Art.121 Ziff.8 ROF.

erschiedenen Bieter eröffnet und verliest er die wegen des strengen Geheimhaltungsgebotes ¹⁾ von den Interessenten stets verschlossen einzureichenden und bis zum Termin unter Verschuß gehaltenen Offerten (Art.34 Ziff.2 RC). Die höchste Garantie für eine unparteiische Auswahl der Vertragspartner bietet das gesetzliche Grundprinzip ²⁾, wonach ausschließlich der günstigste Preis für die Annahme eines Angebots bestimmend ist ³⁾ (System der "subasta"). Der Bürgermeister hat automatisch der preislich vorteilhaftesten Bewerbung den Zuschlag zu erteilen ⁴⁾; er darf ein Angebot nur bei Abweichen von den Ausschreibungsbedingungen verwerfen oder wenn begründete Zweifel über die Person des Bewerbers oder den genannten Preis bestehen ⁵⁾. Liegen mehrere Angebote zum gleichen Preis vor, so fordert der Bürgermeister zur mündlichen Abgabe besserer Gebote auf. Falls nach Ablauf von fünfzehn Minuten noch immer verschiedene Bieter miteinander konkurrieren, entscheidet das Los (Art.34 Ziff.4 RC). Der Zuschlag des Bürgermeisters hat jedoch lediglich den Charakter eines Provisoriums ⁶⁾ und begründet noch keine Rechte des Bewerbers ⁷⁾.

1) Art.18 in Verb. mit Art.31 Ziff.2 RC.

2) Vgl. Art.307 Ziff.1 LRL: "Los contratos que celebren las Entidades locales se realizarán, por regla general, mediante subasta" ("Die Verträge, welche die Gemeinden abschließen, kommen im allgemeinen durch Versteigerung zustande").

3) Art.308 LRL.

4) So Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.451, Anm. zu Art.308 LRL; ebenso Barros, a.a.O., S.278.

5) Luis Marqués Carbó, Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, Tarragona 1954, S.134, Anm. zu Art.34 RC.

6) Vgl. Art.314 Ziff.2 LRL: "La adjudicación provisional se hará...por el Presidente..." ("Den vorläufigen Zuschlag erteilt...der Vorsitzende...").

7) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.500, Anm. zu Art.314 LRL.

Ob ein bindender Vertragsschluß mit dem vom Bürgermeister ausgewählten Partner zustandekommt, hängt von der Beschlußfassung der Ratsgremien ab; treffen diese binnen sechzig Tagen keine Entscheidung, so gilt der Zuschlag des Bürgermeisters als bestätigt (Art.44 Ziff.1, 4 u.5 RC).

Ausnahmsweise werden Verträge aber auch nach dem System des "concurso" abgeschlossen, das in der Regel auf Grund eines Gemeinderatsbeschlusses zur Anwendung gelangt ¹⁾. Ausschlaggebendes Kriterium ist dabei nicht allein der Preis; vielmehr sind sämtliche Umstände des Vertragsschlusses ²⁾ - bei der Vergabe von öffentlichen Arbeiten insbesondere auch die höher- oder minderwertigere Ausführung des Vorhabens - zu berücksichtigen. Den Zuschlag erteilen hier die Ratskörperschaften selbst (Art.40 Ziff.5 RC). Die Rechte des Bürgermeisters beschränken sich mithin auf die reine Verfahrensleitung bei der Eröffnung der Angebote.

Die Stellung als Leiter der Lokalverwaltung hat für den Bürgermeister unmittelbar persönliche Folgen: während er das Amt innehat, ist ihm der Erwerb von Gegenständen aus dem Gemeindevermögen verwehrt ³⁾. Ferner ist er von Vertragsabschlüssen mit der Gemeinde, welche die Durchführung öffentlicher Arbeiten oder die Schaffung von gemeindlichen Verwaltungseinrichtungen zum Gegenstand haben, ausgeschlossen.

1) Dazu Art.310 LRL und Art.37, 38 Ziff.3 RC.

2) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.452,457, Anm. zu Art.309 LRL.

3) Barros, a.a.O.: S.185.

c) die Mitwirkung des Bürgermeisters beim
Zustandekommen des Gemeindehaushalts

Wie ein historischer Rückblick beweist, beteiligt erst die jüngere Kommunalgesetzgebung den Bürgermeister ausdrücklich am Zustandekommen des Gemeindehaushalts. Nach dem Gemeindegesetz vom 2.10.1877 oblag sowohl die Aufstellung als auch die Genehmigung des Haushaltsplans dem Gemeinderat ¹⁾. Der vom Gemeinderat gebilligte Haushalt bedurfte außerdem der Genehmigung durch den Zivilgouverneur als staatlicher Aufsichtsbehörde ²⁾. Das Estatuto vom 8.3.1924 übertrug die Aufstellung des Haushaltsplans der eben als neuer Gemeindeinstitution ³⁾ geschaffenen "Ständigen Kommission" ⁴⁾; die Zuständigkeit zur Genehmigung des Haushalts verblieb hingegen beim Plenum des Gemeinderats ⁵⁾. An Stelle des Zivilgouverneurs übte nunmehr ein "Delegado de Hacienda" als staatlicher Finanzbeauftragter die Kontrolle über den Gemeindehaushalt aus; er konnte Gesetzesverletzungen beanstanden und den Haushalt zur Abänderung an den Gemeinderat zurückleiten ⁶⁾.

Das republikanische Gemeindegesetz vom 31.10.1935 hob eigens hervor, daß zur Aufstellung und Genehmigung des Haushaltsplans - wenngleich auch unter der

1) Gemeindegesetz vom 2.10.1877, Art.133 u. Art.147.

2) Gemeindegesetz vom 2.10.1877, Art.150.

3) Siehe dazu oben auf S.57.

4) Art.295 des Estatuto vom 8.3.1924: "La formación de los presupuestos...estará a cargo de la Comisión municipal permanente..." ("Die Aufstellung der Haushalte obliegt der "Ständigen Kommission"..").

5) Art.297 des Estatuto vom 8.3.1924: "La aprobación de los presupuestos corresponde al Ayuntamiento Pleno..." ("Zur Genehmigung der Haushalte ist das Plenum des Gemeinderats zuständig...").

6) Art.302 des Estatuto vom 8.3.1924.

(Art.694 Ziff.1 LRL). Zur Genehmigung ist wiederum wie beim ordentlichen Haushalt das Plenum des Gemeinderats zuständig (Art.696 Ziff.2 LRL). Schließlich kann der Bürgermeister analog den für den ordentlichen Haushalt geltenden Normen im Rahmen des städtebaulichen Erweiterungsprogramms *S o n d e r h a u s - h a l t e* aufstellen. (Art.704 Ziff.1 LRL).

Nach Barros ¹⁾ sind nur wenige Aufgabengebiete der Gemeinde einer derart straffen, täglich noch zunehmenden staatlichen Intervention ausgesetzt wie das Haushaltswesen. Die Kontrollinstitution ist in Übereinstimmung mit der Regelung des Estatuto vom 8.3.1924 ein staatlicher Finanzdelegierter, der "Delegado de Hacienda". Ohne dessen Genehmigung vermag kein vom Gemeinderat verabschiedeter Haushalt Wirksamkeit zu erlangen ²⁾. Der Finanzdelegierte kann die vorgesehenen Einnahmen- und Ausgabenposten beanstanden und, wenn der Haushalt dadurch unausgeglichen wird, den Bürgermeister anweisen, das Plenum des Gemeinderats zu erneuter Beschlußfassung einzuberufen (Art.191 Ziff.3 RH).

Gegenüber der früheren spanischen Gemeindegesetzgebung zeigt das geltende Recht auch auf dem Gebiet des Haushaltswesens eine ansehnliche Stärkung der Stellung des Bürgermeisters. Die Befugnis zur Aufstellung des ordentlichen, außerordentlichen und des Sonderhaushalts prägt ihn zu einem typischen Initiativorgan.

1) a.a.O., S.790/791.

2) Dies besagt für den ordentlichen Haushalt Art.685 Ziff.2 LRL, für den außerordentlichen Haushalt Art.700 Ziff.1 LRL; das gleiche gilt aber für den Sonderhaushalt, weil Art.704 Ziff.1 LRL die Vorschriften über den ordentlichen Haushalt für entsprechend anwendbar erklärt.

Freilich begegnet die Durchsetzung seiner Pläne dem doppelten Genehmigungsvorbehalt durch den Gemeinderat und den Zentralstaat.

d) Die Befugnisse des Bürgermeisters in
Ausführung des Gemeindehaushalts

Zu den in bestimmten Fällen dem Bürgermeister eingeräumten Aufgaben zählt die Anordnung kostenverursachender Vorhaben (ordenación de gastos). Man versteht darunter die Anweisung, kraft deren öffentliche Arbeiten vorgenommen, Verwaltungseinrichtungen geschaffen oder Leistungen erbracht werden, die eine Zahlungsverbindlichkeit der Gemeinde begründen ¹⁾. Derartige Aufwendungen kann der Bürgermeister unabhängig vom Gemeinderat dekretieren, wenn sie als "obligatorische" Ausgaben im genehmigten Haushalt bereits eingeplant sind ²⁾. Ausgaben, die auf "gewöhnlichen" Verpflichtungen der Gemeinde beruhen, d.h. solche, die regelmäßig in jedem Rechnungsjahr wiederkehren, darf der Bürgermeister nur in den Grenzen der von den Ratskörperschaften aufgestellten Richtlinien anweisen ³⁾. Über alle übrigen Ausgaben hat entweder das Plenum des Gemeinderats oder die "Ständige Kommission" zu beschließen ⁴⁾. Sofern der Bürgermeister eine Ausführungsanweisung erteilt, hat er sich stets an die im Haushalt zuerkannten Geldmittel und an die gesetzlich statuierte Rangfolge der Ausgaben zu halten (Art.707 Satz 1 LRL). Zur Vermeidung von Gesetzesverletzungen ist er verpflichtet, vorher die Stellungnahme des Gemeindekämmerers einzuholen (Art.708 Ziff.1

1) Definition nach Barros, a.a.O., S.837.

2) Art.707 Buchstabe a) LRL in Verb. mit Regel 18, Nr. 1 a) der Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden (IC) vom 4.8.1952.

3) Art.679 LRL in Verb. mit Regel 18, Nr.1 b) IC.

4) Art.707 Buchstabe b) LRL in Verb. mit Regel 18, Nr.2 IC.

LRL). Verfügt der Bürgermeister trotzdem Ausgaben, die nicht durch ausreichende Finanzmittel gedeckt sind, so hat dies die Nichtigkeit seiner Anordnungen zur Folge (Art.709 Ziff.1 Buchstabe a) LRL).

Gemäß Art.116 Buchstabe f) LRL in Verb. mit Art.121 Ziff.17 ROF ordnet der Bürgermeister ferner die von der Gemeinde zu leistenden Zahlungen an (ordenación de pagos). Dabei ist er an die im Haushalt festgesetzten Mittel und die Beschlußfassung der Ratsgremien gebunden (Art.710 LRL, Regel 21 IC). Außerdem darf er Zahlungsanweisungen nur in der von Art.711 LRL vorgesehenen Rangfolge erteilen. Demnach sind zuerst die Bezüge des Gemeindepersonals, anschließend die aus früheren Wirtschaftsjahren herrührenden Zahlungsverpflichtungen der Gemeinde zu tilgen; hierauf folgen die schon weiter oben behandelten "obligatorischen" und zuletzt alle sonstigen Verbindlichkeiten. Verletzt der Bürgermeister eine dieser Prioritäten, so trifft ihn die unmittelbare persönliche Haftung (Art.712 LRL). Dasselbe gilt, wenn er Zahlungen anweist, die im Haushalt und in der monatlichen Aufstellung über die Verteilung der Mittel nicht enthalten sind ¹⁾. Andererseits ist es dem gemeindlichen Kassenverwalter nicht gestattet, eine Auszahlung ohne entsprechende schriftliche Verfügung des Bürgermeisters vorzunehmen (Art.714 Ziff.1 LRL u. Regel 32, Nr.2 IC).

Über die Abwicklung des ordentlichen, außerordentlichen und Sonderhaushalts hat der Bürgermeister auf Grund einer vom Gemeindegemeinderat verfaßten Haushaltsrechnung (Art.790 Ziff.1 LRL) sowie unter Vorlage eines Rechenschaftsberichtes alljährlich Rechnung zu legen ²⁾. Nach Vorprüfung durch die "Ständige Kommission" - in Gemeinden mit Einkammersystem ³⁾ durch ein beson-

1) TS vom 18.4.1949 (Rep.jurisp.Aranzadi 1949,S.358Nr.596).

2) Art.116 Buchstabe f) LRL; Art.788 u.789 LRL in Verb. mit Regel 75 u.79 IC.

3) Siehe oben S.55.

deres, aus maximal drei Gemeinderäten sich zusammensetzendes Kollegium - beschließt das Plenum des Gemeinderats vorläufig über die Anerkennung der Haushaltsrechnung (Art.790 Ziff.3 LRL). Die endgültige Rechnungsprüfung wird jedoch durch das "Servicio de Inspección y Asesoramiento" als staatlicher Rechnungsprüfungsstelle besorgt ¹⁾, welche den Bürgermeister wegen unsachgemäßer Verwaltung der Gemeindefinanzen und Fehlern in der Haushaltsrechnung haftbar machen kann ²⁾. Wie eine Gesamtbetrachtung zeigt, ist der Bürgermeister also nicht nur beim Zustandekommen, sondern auch in Ausführung der gemeindlichen Haushalte lediglich ein unselbstständiges Glied in einer Kette beteiligter Organe.

4. Die Vertretung der Gemeinde vor Gericht

Gemäß Art.116 Buchstabe g) LRL vertritt der Bürgermeister die Gemeinde und die von ihr abhängigen Unternehmungen in der Verwaltung, vor Gericht und in sämtlichen juristischen Angelegenheiten.

Unter der Geltung des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877 stand das Recht, die Gemeinde in Prozessen zu vertreten, einem oder zwei Gemeinderäten zu ³⁾. Sie wurden im Anschluß an die Wahl der Stellvertreter des Bürgermeisters vom Gemeinderat ernannt und hießen "procuradores síndicos". Mit Inkrafttreten des Estatuto vom 8.3.1924 verschwanden sie. Art.192 Ziff.5 des Estatuto übertrug die bislang von den "procuradores síndicos" ausgeübte Vertretung der Gemeinde vor Gericht dem Bürgermeister. Nach dem Gemeindegesetz vom 31.10.1935 lebte das Amt des Syndikus wieder auf, sofern der Bürgermeister eigens einen Gemeinderat

1) Vgl. Art.791 Ziff.1 LRL.

2) Dazu im einzelnen Barros, a.a.O., S.943/945.

3) Gemeindegesetz vom 2.10.1877, Art.56.

mit der Prozeßvertretung der Gemeinde betraute ¹⁾. Allerdings machten die Bürgermeister von ihrem Delegationsrecht kaum Gebrauch ²⁾. Das geltende Gesetz über die Lokalverwaltung beseitigt das Amt des Syndikus. Auch kann der Bürgermeister die Prozeßvertretung der Gemeinde nicht mehr auf Dritte delegieren ³⁾. Natürlich wird dadurch die unter Umständen sogar sehr zweckmäßige Beauftragung eines Rechtsanwalts mit der Interessenwahrnehmung der Gemeinde im konkreten Einzelfall nicht ausgeschlossen ⁴⁾.

Um als Vertreter der Gemeinde in einem Rechtsstreit auftreten zu können, bedarf der Bürgermeister in der Regel eines vorherigen Gemeinderatsbeschlusses (Art. 121 Buchstabe j) LRL). Nur im Dringlichkeitsfall genügt einstweilen ein Beschluß der "Ständigen Kommission"; die endgültige Entscheidung trifft dann das Plenum, das der Bürgermeister in der nächsten Sitzung von der Prozeßhandlung zu unterrichten hat (Art. 122 Buchstabe i) LRL). Die Klageerhebung zur Verteidigung von Sachen oder Rechten der Gemeinde setzt die Erholung eines Rechtsgutachtens voraus (Art. 370 LRL). Verzichtet der Bürgermeister auf dieses zwingende Erfordernis, so gilt die Klage als nicht eingelegt ⁵⁾. Zur Vertretung der beklagten Gemeinde ist der Bürgermeister ohne ermächtigenden Beschluß des Gemeinderats oder der "Ständigen Kommission" berechtigt, wenn sich die Klage gegen seine eigenen, unabhängig von den

1) Gemeindegesetz vom 31.10.1935, Art. 88.

2) Vgl. Barros, a.a.O., S. 126.

3) So Abella, Régimen local, a.a.O., S. 316, Anm. 61 zu Art. 116 LRL.

4) Vgl. dazu Art. 116 LRL: "Corresponderá al Alcalde... g) representar judicial y administrativamente al Ayuntamiento... pudiendo conferir mandatos para el ejercicio de dicha representación" ("Der Bürgermeister ist zuständig... g) zur Vertretung der Gemeinde vor Gericht und in der Verwaltung... wobei er zu besagter Vertretung Mandate erteilen kann"); vgl. ferner Barros, a.a.O., S. 399.

5) TS vom 1.12.1943 (Rep. jurisp. Aranzadi 1943, S. 714, Nr. 1331).

Ratsgremien getroffenen Entscheidungen richtet ¹⁾.

5. Sonstige Funktionen des Bürgermeisters
als Chef der Lokalverwaltung

Bereits an anderer Stelle ²⁾ wurde auf die besondere Machtstellung hingewiesen, welche die Generalklausel des Art.116 Buchstabe 1) LRL dem Bürgermeister verleiht. Als Auffangnorm und "Blankoscheck" ³⁾ zugunsten des Bürgermeisters bezeichnet, löst diese Rechtsvorschrift zunächst Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Gemeindeorganen. Sofern das Gesetz eine Gemeindeaufgabe nicht ausdrücklich dem Plenum des Gemeinderats oder der "Ständigen Kommission" zuweist, greift stets die Zuständigkeit des Bürgermeisters ein. So hat die Rechtsprechung beispielsweise im Rahmen des Art.116 Buchstabe 1) LRL den Bürgermeister zum Erlaß der Abbruchanordnung von Ruinen für zuständig erklärt ⁴⁾. Ganz außerordentliche Bedeutung erlangt die genannte Vorschrift in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern, wo der Gemeinderat das einzige Kollegialorgan ist ⁵⁾. Dort fallen dem Bürgermeister zusätzlich zu seinen bisher dargestellten Befugnissen ipso iure all jene Aufgaben zu, die gemäß Art.122 LRL in Gemeinden über 2000 Einwohnern der "Ständigen Kommission" eingeräumt sind ⁶⁾. Namentlich handelt es sich dabei um

1) So Barros, a.a.O., S.126

2) Siehe oben S.87.

3) So José Luis González - Berenguer Urrutia, Algunos problemas que plantea el artículo 117 de la Ley de Régimen local, in REVL 1963, S.164/165.

4) TS vom 3.11.1962 (Rep.jurisp.Aranzadi 1962, S.2864, Nr.2421.

5) Siehe dazu oben S.55.

6) So auch Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.2, S.353

die Organisation des Kassen- und Beitreibungswesens,
die Vergabe von öffentlichen Arbeiten und die
Schaffung gemeindlicher Verwaltungseinrichtungen,
sofern diese längstens binnen Jahresfrist beendet
sind oder die im Gemeindehaushalt ausgewiesenen
Mittel nicht übersteigen,

die Ernennung und diszipliniäre Bestrafung aller
Gemeindebeamten, die aufgrund einer Prüfung ein-
gestellt werden (ausgenommen Gemeindesekretär,
Gemeindekämmerer und Kassenvorsteher), wobei nur
die Entfernung aus dem Dienst als schwerste Dienst-
strafe dem Plenum des Gemeinderats vorbehalten
bleibt,

die Erteilung von Baugenehmigungen,

die Wirtschaftsverwaltung entsprechend dem geneh-
migten Gemeindehaushalt,

die Nutzungsregelung hinsichtlich des Gemeindever-
mögens und die Veräußerung der beim Straßenbau
übrig gebliebenen Grundstücksparzellen, und

die Führung von Aktiv- und Passivprozessen für
die Gemeinde im Dringlichkeitsfall.

All diese Befugnisse kann der Bürgermeister gemäß
Art.116 Buchstabe 1) LRL (letzter Halbsatz) aber auch
in Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern ausüben,
wenn die "Ständige Kommission" eine entsprechende De-
legation ausspricht.

Zu den Aufgaben des Bürgermeisters als Chef der Lo-
kalverwaltung gehört ferner die Leitung des Einwoh-
nermelde- und Personenstandswesens; bei ihm sind die
Wohnsitzanmeldungen und die den Personenstand betref-
fenden Angaben sowie deren Änderung einzureichen ¹⁾.
Den volljährig gewordenen oder für volljährig erklär-
ten Spaniern verleiht er den Status des Gemeindebür-
gers (declaración de vecindad) ²⁾.

Nach dem in Art.21 des spanischen Grundgesetzes, dem
"Fuero de los Españoles" vom 17.7.1945, statuierten

1) Vgl. dazu Art.121 Ziff.5 ROF und im einzelnen die
Art.91 ff., besonders Art.97,98 der Verordnung über
die Bevölkerung und die Gebietsgrenzen der Gemein-
den (RP) vom 17.5.1952.

2) Art.102 RP.

Verfassungsprinzip haben alle Spanier das Recht, sich einzeln mit Petitionen an den Staatsschef, die Cortes und die Behörden zu wenden ¹⁾. In Ergänzung zu diesem Verfassungsartikel bestimmt das Petitionengesetz vom 22.12.1960 ²⁾, daß der Bürgermeister Petitionen entgegenzunehmen hat; er ist zur Bescheidung verpflichtet (Art.373 LRL). Hält er sich für unzuständig, so hat er die Eingabe unter Abgabennachricht an die zuständige Stelle weiterzuleiten ³⁾. Der Petent kann an die Behandlung seines Gesuchs erinnern, wenn binnen drei Monaten keine Bescheidung ergeht; nach Ablauf weiterer drei Monate gilt die Petition als abgelehnt ⁴⁾. Dem Gesuchsteller ist nunmehr der Rechtsweg zur höheren Verwaltungshierarchie und den Verwaltungsgerichten eröffnet, ohne daß dadurch der Bürgermeister seiner Bescheidungspflicht enthoben wird (Art.38 Ziff.2 LJCA).

-
- 1) "Los Españoles podrán dirigir individualmente peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y las Autoridades...".
 - 2) "Ley de Derecho de Petición" vom 22.12.1960, Art.2; vgl. auch Art.372 LRL.
 - 3) Petitionengesetz vom 22.12.1960, Art.7 in Verb. mit Art.16 Ziff.1.
 - 4) Art.38 Ziff.1 LJCA, der die ursprünglich maßgebliche Fristenregelung nach Art.374 Ziff.1 LRL abgeändert hat.

C. DER BÜRGERMEISTER ALS DELEGIERTER DES STAATS IN DER GEMEINDE

In seiner Eigenschaft als Staatsdelegierter ist der Bürgermeister nicht mehr Gemeinde- "Autorität", sondern "lokales Organ der höheren Staatsverwaltung" ¹⁾. Trotz der Vielfalt übertragener Befugnisse ist er doch nur Befehlsträger ²⁾ der Zentralgewalt, welche - ausgehend vom Staatsoberhaupt und den Ministerien - gleichsam strahlenförmig über die Zivilgouverneure der Provinzen bis in die Gemeinden hineinwirkt ³⁾. Gemäß Art.118 LRL vertritt der Bürgermeister nur dann den Staat in der Gemeinde, wenn diese Aufgabe weder von einem anderen hiermit beauftragten Organ (Ziff.1) noch vom Zivilgouverneur der Provinz oder einem von ihm bestimmten Sonderdelegierten wahrgenommen wird (Ziff.2). Bei der erstgenannten Ausnahme handelt es sich offensichtlich um eine Reminiszenz der klassischen Institution des vom König eingesetzten "alcalde corregidor" ⁴⁾. Deutlich lebt damit in Art.118 Ziff.1 LRL die im Estatuto vom 8.3.1924 Gesetz gewordene Doktrin Antonio Mauras ⁵⁾ weiter, wonach die Zentralregierung dem Bürgermeister, ohne seine Stellung als Gemeindeorgan anzutasten ⁶⁾, die staatlichen Befugnisse wieder entziehen und einem Sonderdelegierten anvertrauen konnte ⁷⁾. Zur Vertei-

1) Segismundo Royo-Villanova, Problemas del Régimen jurídico municipal (premio Calvo Sotelo), Madrid 1944, S.186.

2) So Bermejo, Alcalde..., a.a.O., S.536.

3) Zum Hierarchiebegriff vgl. besonders Gascón Hernández, Unidad, competencia y jerarquía como principios de organización administrativa, in "Homenaje a Gascón y Marín", Madrid 1952, S.57 ff.

4) Siehe oben S.9 ff.

5) Siehe oben S.17/18.

6) Abella, Estatuto..., a.a.O., S.106 (Fußnote); ebenso Gallego y Burín, Manual..., a.a.O., S.25.

7) Estatuto Municipal vom 8.3.1924, Art.276 - 278.

digung der Staatsinteressen war diese Regelung notwendig, weil damals das Amt des Bürgermeisters von bestimmter Dauer war und seine Absetzung den Beschluß einer 2/3 -Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Gemeinderats voraussetzte ¹⁾. Im geltenden Recht ist die Absetzung des Bürgermeisters ausschließliches Privileg des Innenministers ²⁾. Genießt ein Bürgermeister nicht mehr das Vertrauen der Staatsregierung, so kann sie ihn aus dem Amt entfernen, ohne sich auf den Entzug seiner Delegiertenstellung beschränken zu müssen. Deshalb wird die von Art.118 Ziff.1 LRL vorgesehene Investitur eines staatlichen Sonderbeauftragten heute kaum praktiziert. Hingegen macht man von der Ermächtigung des Art.118 Ziff.2 LRL durchaus Gebrauch; demnach ziehen in den Provinzhauptstädten meist die Zivilgouverneure die delegierten Befugnisse des Bürgermeisters an sich ³⁾.

Als Repräsentant des Staats handelt der Bürgermeister unabhängig von den übrigen Gemeindeorganen und seiner eigenen Stellung als Präsident der Ratsgremien und Chef der Lokalverwaltung ⁴⁾. Dem steht allerdings nicht entgegen, daß er bei Erfüllung der Staatsaufgaben die Unterstützung der Gemeinde - vornehmlich durch Bereitstellung der nötigen Finanzmittel - in Anspruch nimmt ⁵⁾.

Gegenüber der umfangreichen Enumeration der Befugnisse, die Art.116 Buchstaben a-i LRL dem Bürgermeister in seiner Eigenschaft als Gemeindeorgan zuerkennt, faßt Art.117 LRL seine ihm vom Staat über-

1) Estatuto Municipal vom 8.3.1924, Art.102.

2) Vgl. dazu oben S.51 und unten S.167/168.

3) Gallego y Burín, Manual..., a.a.O., S.230; vgl. auch Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.532, Anm. zu Art.118 LRL.

4) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.526, Anm. zu Art.117 LRL und S.530, Anm. zu Art.118 LRL.

5) Gallego y Burín, Servicios..., a.a.O., Bd.1, S.207.

tragenen Aufgaben in einem Katalog von nur fünf Buchstaben zusammen; demnach hat der Alcalde:

- "a) den Vollzug der Gesetze und der Anordnungen der höheren Verwaltung zu veranlassen,
- b) die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten und für die öffentliche und individuelle Sicherheit Sorge zu tragen,
- c) die gewissenhafte Erfüllung der dem Staat obliegenden Verwaltungsaufgaben und der von ihm auferlegten öffentlichen Lasten zu überwachen,
- d) bei Gefahren, die durch eine Epidemie, Umstürze der öffentlichen Ordnung, Krieg, Überschwemmung oder einen ähnlichen Unglücksfall hervorgerufen werden, persönlich und in eigener Verantwortung die ihm notwendig erscheinenden Maßnahmen zu treffen, wobei er den Zivilgouverneur und den Gemeinderat unverzüglich zu benachrichtigen hat,
- e) sonstige Befugnisse, welche ihm durch Gesetz anvertraut werden."

Zur Durchsetzung dieser vom Staat zugewiesenen Aufgaben verfügt der Bürgermeister über die gleichen Mittel, wie schon in seiner Eigenschaft als Chef der Lokalverwaltung; er kann also, innerhalb der an anderer Stelle ¹⁾ bereits aufgezeigten Schranken, all-gemeinverbindliche und Einzelanordnungen erlassen ²⁾. Hierzu ist er sogar verpflichtet, wenn die Umstände es notwendig erscheinen lassen ³⁾. Verstöße gegen die Gesetze, die Anordnungen der höheren Verwaltungs-hierarchie und seine eigenen Anordnungen kann er mit Geldstrafen ahnden ⁴⁾.

1) Siehe oben S.95.

2) Obwohl das Gesetz über die Lokalverwaltung dazu nichts sagt, geht die spanische Kommunalrechtsliteratur stillschweigend hiervon aus (so Bermejo, Derecho..., a.a.O., S.282; Gallego y Burín, Manual..., a.a.O., S.10; Palomar-Rovira, a.a.O., S.116; Rodríguez-Moro, Ordenanzas..., a.a.O., S.67.

3) Rodríguez-Moro, Ordenanzas..., a.a.O., S.67/68.

4) Verschiedentlich ermächtigen die Gesetze und Verordnungen selbst den Bürgermeister zur Verhängung von Geldstrafen. In Ermangelung einer besonderen Regelung gelten die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes über die Lokalverwaltung analog (siehe oben S.99; vgl. im einzelnen die ausführliche Darstellung bei Palomar-Rovira, a.a.O., S.113 ff. mit ergiebigen Nachweisen).

Zu den wesentlichsten delegierten Funktionen des Bürgermeisters gehört die Ausführung der Gesetze und Anordnungen der höheren Verwaltung sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gemeindegebiet. Abgesehen davon räumen ihm zahlreiche Spezialgesetze und -verordnungen wichtige Zuständigkeiten ein.

1. Die Verpflichtung des Bürgermeisters zur Ausführung der Gesetze und der Anordnungen der höheren Verwaltung

Art.117 Buchstabe a) LRL verleiht dem Bürgermeister die Stellung eines "Hüters des Rechts" ¹⁾. Dabei gestattet ihm - so fährt Barros fort - die Allgemeinheit und Unbestimmtheit dieser Norm, in sämtliche Angelegenheiten der Gemeinde zu intervenieren. In der Tat kommt Art.117 Buchstabe a) LRL eine außerordentliche Tragweite zu, bietet er doch nicht nur der Gesetzgebung, sondern gleichermaßen der höheren Verwaltung nahezu unbegrenzte Möglichkeiten zum Eingriff in das Gemeindeleben ²⁾. Der Bürgermeister hat nämlich im Gemeindegebiet außer den formellen Gesetzen die "Anordnungen der höheren Verwaltung" (disposiciones gubernativas) im weitesten Sinne zu vollziehen. Hierunter fallen zunächst Rechtsverordnungen (decretos legislativos) und gesetzesvertretende Verordnungen (decretos- leyes), welche die Exekutive - vorzugsweise der Staatschef - unabhängig von den Cortes und ohne gesetzliche Ermächtigung in

1) Barros, a.a.O., S.127.

2) Vgl. auch Ábella, Régimen local, a.a.O., S.317, Anm.62 zu Art.117 LRL; vgl. ferner Martín-Retortillo, Ley de Régimen local, a.a.O., S.70, Anm. zu Art.117 LRL.

dringenden Fällen erlassen kann ¹⁾.

Ferner gehören hierzu allgemeinverbindliche Anordnungen (reglamentos) und Verwaltungsanweisungen (instrucciones, circulares) des Staatsschefs, der Regierungsausschüsse, der Ministerien und anderer Verwaltungsbehörden und -organe niedrigerer Rangstufe (z.B. die Zivilgouverneure) ²⁾. Die sinnvolle Handhabung des Art.117 Buchstabe a) LRL liegt allein im Ermessen der höheren Verwaltung. In dem von monarchistischen Traditionen geprägten Staatsaufbau Spaniens, für den nur die Verwaltung "von oben nach unten" vorstellbar ist, muß wohl zwangsläufig die Lokalaautonomie verkümmern. Immerhin erscheint die Gefahr von Machtüberschreitungen, die der Bürgermeister als Staatsdelegierter auf Grund des Art.117 Buchst. a) LRL begeht, heute weitgehend gebannt; denn die Mehrzahl seiner Anordnungen unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle ³⁾. Die Aufgaben des Vollzugs der Gesetze und Anordnungen der höheren Verwaltung zehren aber andererseits in den kleineren Gemeinden, wo der Staat nicht durch eigene Behörden vertreten ist, die Arbeitskapazität der Bürgermeisterämter so sehr auf, daß sie weitgehend zu reinen Verwaltungsstellen des Zentralstaats herabsinken ⁴⁾.

1) Vgl. Art.13 des Gesetzes über die Cortes Españolas vom 17.7.1942: "En caso de guerra, o por razones de urgencia el Gobierno podrá regular mediante Decreto-Ley las materias enunciadas en los artículos 10 y 12" ("Im Kriegsfall oder aus Gründen der Dringlichkeit kann die Regierung durch gesetzestvertretende Verordnung die in den Artikeln 10 und 12 aufgeführten Materien regeln", d.h. jene Sachgebiete, die zur Zuständigkeit des Plenums und der Ausschüsse der Cortes gehören); im einzelnen vgl. hierzu Garrido Falla, Tratado ..., a.a.O., Bd.1, S.242 ff.; vgl. weiter Ricardo Gómez-Acebo Santos, El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno, Leyes delegadas y Decretos-Leyes, in RAP 1951, Nr.6, S.103 ff., insbesondere S.117/121.

2) Vgl. Garrido Falla, Tratado ..., a.a.O., Bd.1, S.257 und S.264/265.

3) So mit Recht auch González-Berenguer Urrutia, Algunos problemas..., a.a.O., S.163. - Näheres dazu siehe unten S.155.

4) Nachweise bei Barros, a.a.O., S.128.

2. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Die Reform der politischen Struktur Spaniens im Sinne eines "legalen und sozialen Rechtsstaats" ¹⁾ führte u.a. zum Erlass des Gesetzes über die öffentliche Ordnung (LOP) vom 30.7.1959, welches das bisher noch in Geltung gewesene gleichnamige Gesetz vom 28.7.1933 außer Kraft setzte. Nach der gesetzlichen Neuregelung behält der Bürgermeister im wesentlichen seine traditionelle Stellung ²⁾; so wie der Zivilgouverneur in der Provinz - vornehmlich in den Provinzhauptstädten - garantiert er die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Gemeindegebiet ³⁾. Seine Aktivität ist jedoch nur eine subsidiäre ⁴⁾. Gemäß Art.7 LOP obliegt ihm nämlich allein in jenen Gemeinden die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, wo nicht der Zivilgouverneur oder ein von ihm ernannter Sonderdelegierter diese Zuständigkeit an sich zieht; zum anderen hat er "unter der Autorität und Leitung des Zivilgouverneurs" an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung lediglich "mitzuwirken" ⁵⁾. Hingegen handelt der Bürgermeister stets dann in eigener Initiative und Verantwortung, wenn die Umstände das Ersuchen oder

1) Francisco Lobato Brime, Facultades de los Alcaldes en la nueva Ley de Orden público, in REVL 1959, S.837.

2) Vgl. dazu die Rede des Innenministers Camilo Alonso Vega in der Sitzung der Cortes vom 28.7.1959 (Boletín Oficial de las Cortes Españolas, Nr.638), abgedruckt in "Ley de Orden público", Colección de textos legales (Boletín Oficial del Estado), 3.Aufl., Madrid 1963, S.16.

3) Art.3 und 6 LOP.

4) Francisco Lobato Brime, Facultades de los Alcaldes en materia de orden público, in "Municipalia", Jahrgang 1960, S.339; derselbe, Facultades de los Alcaldes en la nueva Ley..., a.a.O., S.840.

5) "Bajo la autoridad y dirección del Gobernador civil correspondiente, los Alcaldes coadyuvan a la conservación del orden público...".

Abwarten auf höhere Anweisungen nicht zulassen; seine Anordnungen muß er dem Zivilgouverneur schnellstens mitteilen (Art.7 LOP, letzter Halbsatz).

Der Aufgabenbereich des Bürgermeisters orientiert sich an der Legaldefinition des Begriffs der "öffentlichen Ordnung". Diese beinhaltet gemäß Art.1 LOP

"das normale Funktionieren der öffentlichen und privaten Institutionen, die Aufrechterhaltung des inneren Friedens und die freie und friedliche Ausübung der von den Gesetzen anerkannten individuellen, politischen und sozialen Rechte".

Zum Einschreiten verpflichtende Zuwiderhandlungen gegen die öffentliche Ordnung sind gemäß Art.2 LOP:

- "a) versuchte oder vollendete Störung in der Ausübung der vom Fuero de los Españoles und den sonstigen fundamentalen Gesetzen der Nation gewährleisteten Rechte oder Angriffe gegen die geistige, nationale, politische und soziale Einheit Spaniens,
- b) versuchte oder vollendete Störungen der öffentlichen Sicherheit, des normalen Funktionierens der Verwaltungseinrichtungen, des Versorgungswesens oder der Preise, sofern die Störungen unter mißbräuchlicher Ausnutzung der Umstände begangen werden,
- c) die kollektive Arbeitseinstellung, die ungesetzliche Schließung oder einstweilige Stilllegung von Betrieben ebenso wie die Herbeiführung oder das Verschaffen der Gelegenheit hierzu,
- d) die Vornahme von Handlungen, welche zu Tumulten auf den öffentlichen Straßen oder zu Zwang, Gewalt und Bedrohung führen oder mit Waffen oder Explosivstoffen begangen werden,
- e) Demonstrationen und ungesetzliche öffentliche Versammlungen, welche Störungen der Ordnung oder Gewaltakte verursachen, sowie das Abhalten öffentlicher Veranstaltungen unter ähnlichen Umständen,
- f) all jene Handlungen, durch welche Umstürze verbreitet, empfohlen oder hervorgerufen werden oder durch welche Gewalt oder irgend ein anderes Mittel zur Bewirkung von Umstürzen gutgeheißen wird,
- g) Angriffe gegen die öffentliche Gesundheit und Verstöße gegen die sanitären Vorschriften, welche zur Vermeidung von Epidemien und Massenansteckungen erlassen werden,

- h) die Aufforderung zur Nichterfüllung der die öffentliche Ordnung betreffenden Bestimmungen und zum Ungehorsam gegenüber den Anordnungen, welche die Autoritäten oder ihre Hilfskräfte zur Erhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung treffen,
- 1) Handlungen, welche auf irgendeine in den vorstehenden Buchstaben nicht vorgesehene Weise gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes verstoßen oder den öffentlichen Frieden oder das Gemeinschaftsleben stören."

Auf das Recht der "regierenden Autorität" (also des Zivilgouverneurs in der Provinz, des Bürgermeisters in der Gemeinde), zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung allgemeinverbindliche Anordnungen zu erlassen, verweist Art.9 LOP ausdrücklich. Von den Einzelverfügungen des Bürgermeisters oder - auf seinen Befehl - der Polizei ¹⁾ seien hier lediglich die wichtigsten genannt: unter bestimmten, im Gesetz über die öffentliche Ordnung im einzelnen geregelten Voraussetzungen darf der Bürgermeister Untersuchungen über verbotenen Waffenbesitz anstellen und Waffen einstweilen sicherstellen (Art.10 LOP), Wohnungen ohne Durchsuchungsbefehl betreten (Art.11 LOP), Personen festnehmen (Art.12 LOP) und Demonstrationen, öffentliche und geschlossene Versammlungen, welche die öffentliche Ordnung stören, auflösen (Art.13,14 und 15 LOP). Entsprechend einem allgemeinen Grundsatz ist die Anwendung von Zwangsmitteln jedoch nur als ultima ratio zulässig ²⁾.

Verständlicherweise geht es nicht an, den Erlaß d r i n g l i c h e r Anordnungen in Notstandssituationen dem schwerfälligen Mechanismus einer Beschlußfassung der gemeindlichen Kollegialorgane zu überlas-

1) Siehe unten S.128 ff.

2) So Antonio Serra Piñar, La policía de seguridad excepcional, in "Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas", Madrid 1962, Ed.3, 2.Teil, S.284; ebenso Luis Jordana de Pozas, Ensayo de una teoría del Pomento en el derecho administrativo, in REP 19 Nr.48, S.44.

sen. Unaufschiebbare Maßnahmen hat daher gemäß dem bereits zitierten Art.117 Buchstabe d) LRL der Bürgermeister zu treffen. Auffälligerweise rechnet das Gesetz über die Lokalverwaltung diese Aufgabe nicht wie das Estatuto vom 8.3.1924 ¹⁾ und das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 ²⁾ der Stellung des Bürgermeisters als Chef der Lokalverwaltung, sondern seiner Eigenschaft als Staatsdelegierten zu. Die Lösung des geltenden Rechts offenbart einen durchaus berechtigten und zweckmäßigen Zentralismus: einmal sind nämlich bei Auftreten von Katastrophen außer den Belangen der Gemeinde meist auch die höherstehenden Interessen des Staats betroffen, zum anderen verfügt der Bürgermeister als Staatsorgan über mehr Autorität und Machtmittel zur Behebung eines Notstands ³⁾. Angesichts der weiten Fassung des Art.117 Buchstabe d) LRL sind dem Bürgermeister in der Wahl seiner Maßnahmen kaum Grenzen gesetzt; zu Anordnungen im Rahmen des genannten Artikels bedarf er nicht der Ermächtigung durch eine besondere Norm des materiellen Rechts ⁴⁾.

Weitergehende Befugnisse besitzt der Bürgermeister auch im Ausnahmezustand, den die Regierung auf Grund gesetzesvertretender Verordnung ⁵⁾ ausrufen kann, wenn die gewöhnlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung nicht mehr ausreichen oder ein besonders schwerer Katastrophenfall vorliegt (Art.25 LOP). Unter diesen Voraussetzungen gestattet Art.28 LOP dem Bürgermeister vor allem Verkehrsbeschränkungen anzuordnen, Menschenansammlungen an

1) Art.193.

2) Art.83 Ziff.12.

3) So Rodríguez-Moro, Ordenanzas..., a.a.O., S.68/69 mit Hinweisen auf die italienische Kommunalrechtswissenschaft.

4) González-Berenguer Urrutia, Algunos problemas..., a.a.O., S.166.

5) Vgl. oben S.121/122.

öffentlichen Orten zu verbieten, Ausgangssperren zu verhängen, Schutzzonen abzugrenzen und Räumungen zu veranlassen. Ferner ist er zur Vorzensur von Presse, Radio- und Fernsehsendungen sowie sonstiger Publikationsmittel befugt, welche geeignet sind, die öffentliche Ordnung zu stören (Art.29 LOP). Hausdurchsuchungen darf er jederzeit vornehmen (Art.30 LOP). Gemeinschaftlich mit dem Amtsrichter und dem ranghöchsten örtlichen Militär kann der Bürgermeister schließlich bei drohender Gefahr den Kriegszustand in der Gemeinde erklären, falls die rechtzeitige Unterrichtung des Zivilgouverneurs nicht mehr möglich ist (Art.38 LOP).

Konnten nach dem alten Gesetz über die öffentliche Ordnung vom 28.7.1933 nur der Innenminister und die Zivilgouverneure Zuwiderhandlungen gegen die öffentliche Ordnung mit Geldstrafen ahnden ¹⁾, so steht dieses Recht heute auch dem Bürgermeister zu ²⁾. Gemäß Art.20 Ziff.1 LOP hat er bei der Bemessung der Geldstrafe die Schwere und Bedeutung der Tat, etwaige Vorstrafen, die wirtschaftliche Lage und die familiären Belastungen des Störers zu berücksichtigen. Höher als in Art.19 Ziff.1 LOP bestimmt ³⁾, darf er das Strafmaß - ausgenommen im Ausnahmezustand ⁴⁾ - nicht festsetzen. Wenn ihm die Überschreitung des Regelstrafrahmens gerechtfertigt erscheint, ist er

1) Gesetz vom 28.7.1933, Art.18; ein Sanktionsrecht des Bürgermeisters war nicht vorgesehen.

2) Art.18 in Verb. mit Art.19 LOP.

3) Demnach beträgt die Geldstrafe in Gemeinden

bis zu 10000	Einwohnern	maximal	250	Peseten
von 10000 bis zu 20000	"	"	500	"
mit mehr als 20000	"	"	1000	"
" " " 50000	"	"	2500	"
" " " 100000	"	"	5000	"

4) Hier erhöht sich der Regelstrafrahmen um 50% (Art. 34 LOP).

vielmehr verpflichtet, die Akten nebst einer Begründung zwecks Entscheidung an den Zivilgouverneur abzugeben (Art.20 Ziff.2 LOP). Die Beitreibung rechtskräftig gewordener Geldstrafen kann allein der Zivilgouverneur anordnen; dem Bürgermeister obliegt es, ihm von der Nichtzahlung Kenntnis zu geben (Art.22 LOP). Nachdem der Bürgermeister bei der Bestrafung von Verstößen gegen die öffentliche Ordnung die Sanktionsgewalt des Zentralstaats vertritt, ist er von jeglichen Mitteilungspflichten gegenüber den kommunalen Ratskörperschaften entbunden ¹⁾.

Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung bedient sich der Bürgermeister der Sicherheitspolizei (policía de seguridad) ²⁾. Sie bildet den Gegenstand der "öffentlichen Polizeimacht" (fuerza pública), die sich aus der allgemeinen Staatspolizei, der bewaffneten Staatspolizei und der staatlichen Verkehrspolizei (policía armada y de tráfico), der staatlichen Gendarmerie (guardia civil), sowie allen übrigen nationalen, regionalen, provinziellen und kommunalen Polizeieinheiten und -hilfskräften zusammensetzt (Art.4 Ziff.1 LOP). Unter der Oberhoheit des Innenministers befehligen die Zivilgouverneure die genannten Polizeigattungen in den Provinzen ³⁾. Während das alte Gesetz vom 28.7.1933 dem Bürgermeister ausdrücklich gestattete, innerhalb des Gemeindegebiets und in Ausübung der vom Zentralstaat delegierten Funktionen über die "öffentliche Polizeimacht" zu verfügen ⁴⁾, schweigt das geltende Gesetz über die öffentliche Ordnung hierzu. Gleichwohl besteht diese Befugnis des Bürgermeisters unverändert weiter ⁵⁾; dies folgt schon aus seiner Stellung

1) Segura, a.a.O., S.117.

2) Siehe dazu auch oben S.92/93.

3) Vgl. Art.6 LOP in Verb. mit Art.262 LRL.

4) Gesetz über die öffentliche Ordnung vom 28.7.1933, Art.6.

5) García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.604.

als Garant der öffentlichen Ordnung ¹⁾.

Die Polizeigewalt des Bürgermeisters findet ihre notwendige Ergänzung in dem vor allem in Gemeinden ohne eigene Polizei bedeutsamen Recht auf Amtshilfe durch die staatliche Gendarmerie (Guardia civil). Wie vormals nach einer alten Verordnung vom 2.8.1852 ²⁾ kann der Bürgermeister heute auf Grund einer Verordnung vom 3.5.1943 ³⁾ die Unterstützung durch die Guardia civil anfordern. Das Hilfeersuchen ist regelmäßig an den Innenminister oder den Zivilgouverneur zu richten; im Eilfall und wenn die Beschreitung des normalen Dienstwegs zu einer ernsten Gefährdung der Staatsinteressen führen würde, darf der Bürgermeister sich unmittelbar an den Leiter der zuständigen Polizeidienststelle wenden ⁴⁾. Dessen ungeachtet bleibt die Verpflichtung, das Hilfeersuchen dem Zivilgouverneur oder dem Innenminister zu übermitteln, bestehen. Die Anforderung bindet die ersuchte Polizeistation, sofern sie schriftlich erfolgt und vom Bürgermeister unterzeichnet ist ⁵⁾. Das Recht des Bürgermeisters auf Amtshilfe beschränkt sich jedoch nicht auf die Anforderung von Einheiten der öffentlichen Polizeimacht; vielmehr kann er im Katastrophenfall auch Privatpersonen zu persönlicher und sachlicher Hilfeleistung heranziehen ⁶⁾.

1) Vgl. oben S.108.

2) Verordnung über die Guardia Civil vom 2.8.1852 (Col.leg. 1852, Bd.56, S.432), Art.13.

3) Verordnung über die Leitung und Leistungen der Guardia Civil vom 3.5.1943 (BOE v.5.5.1943, S.4110, Nr.125), Art.3.

4) Verordnung über die Guardia Civil vom 14.5.1943 (Dicc.Aranzadi, Bd.8, S.643, Nr.9577), Art.231. - Vg. dazu auch García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.611 nebst dortiger Fußnote 43; vgl. weiter Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.528, Anm. zu Art.117 IRL.

5) Verordnung über die Guardia Civil vom 14.5.1943, Art.232 in Verb. mit Art.236.

6) Vgl. Art.17 Ziff.2, Satz 1 LOP.

Im Rahmen des Sicherheits- und Ordnungsrechts im weiteren Sinne ist der Bürgermeister schließlich Hilfsorgan der Strafverfolgungsbehörden. Zusammen mit den verschiedensten Stellen der Strafrechtspflege, einschließlich der staatlichen und gemeindlichen Polizei bildet er die sog. "policia judicial" ¹⁾. Seine Aufgaben entsprechen dabei der Zwecksetzung der Strafverfolgung: so hat er bei Beauftragung durch die Justiz namentlich an der Aufklärung von Deliktstatbeständen mitzuwirken, die Täter zu ermitteln, Beweismaterial zu sammeln, die Tatwerkzeuge und Beweisstücke sicher- und den Gerichten zur Verfügung zu stellen ²⁾. Insbesondere ist er auch zur Festnahme von Personen befugt ³⁾.

3. Sonstige delegierte Befugnisse des Bürgermeisters

Die dem Bürgermeister spezialgesetzlich übertragenen staatlichen Befugnisse (Art.117 Buchstabe e) LRL) sind so unübersehbar, daß es, wie Bermejo schreibt ⁴⁾, sogar einer monographischen Studie versagt sei, sie abschließend zu erfassen. Aus der Vielfalt der Zuständigkeiten des Alcalde sollen daher im folgenden nur die bedeutsamsten herausgegriffen werden.

Als Hüter der öffentlichen Ordnung ist der Bürgermeister insbesondere Inhaber der Vergnügings- und Schauspielpolizei. Die Eröffnung oder Umgestaltung von Schauspielen und Vergnüggungslokalen bedarf der Erlaubnis; sie wird vom Bürgermeister erteilt, sofern nicht der Zivilgouverneur - so regelmäßig in den Provinzhauptstädten - die Kompetenz an sich zieht ⁵⁾.

1) Art.283 Ziff.3 der spanischen Strafprozeßordnung (LECr).

2) Art.282 LECr.

3) Zu den Voraussetzungen des Festnahmerechts vgl. im einzelnen Art.492 LECr.

4) Alcalde..., t. I. O., S.537/538.

5) Verordnung über die Schauspielpolizei (RPE) vom 3.5.1935, Art.1.

Die einzelne Vorstellung unterliegt der Vorzensur; deshalb haben die Schauspielunternehmer Plakate und Programme jeweils drei Tage vor dem öffentlichen Anschlag beim Bürgermeister einzureichen ¹⁾. Außerdem hat dieser die Kontrolle über Kabarets, Tanzveranstaltungen, Konzertcafés, Stierkämpfe und Aufführungen ähnlichen Charakters ²⁾.

Ferner obliegt dem Bürgermeister die Überwachung des Schulwesens, vornehmlich die Sorge für die Einhaltung der Schulpflicht ³⁾. Schulversäumnisse kann er gemäß Art.105 LRL mit Geldstrafe ahnden, die gegen die Eltern oder den Vormund zu richten ist ⁴⁾.

Typische Staatsaufgaben des Bürgermeisters sind schließlich die Erfassung der Wehrpflichtigen (Altersgrenze 20 Jahre) und ihre Einziehung zum Militärdienst ⁵⁾, die Bekämpfung des Bettelunwesens ⁶⁾ und die Aufsicht über das zum Staatsmonopol erhobene Lotteriewesen ⁷⁾.

1) Art.13 RPE.

2) Vgl. dazu im einzelnen die Kapitel IV bis VII der Verordnung vom 3.5.1935.

3) Art.105 LRL; vgl. ferner Gesetz über die Volksschulerziehung (Ley de Educación Primaria) vom 17.7.1945 (BOE v.18.7.1945, Nr.199, S.387), Art.12 und die Verordnung über den Volksschulunterricht (Decreto de Instrucción Primaria) vom 7.9.1954 (BOE v. 27.10.1954, Nr.300, S.7247).

4) Gallego y Burín, Manual..., a.e.O., S.116.

5) Dekret über den Militärdienst (Servicio militar, Reglamento provisional para el reclutamiento y reemplazo del Ejército) vom 6.4.1943 (BOE v.3.7.1943, Nr.184, S.3), Art.48 in Verb. mit Art.61, 113,219.

6) Vgl. hierzu die Verordnung zur Unterdrückung der Bettelei (Real Decreto, Instrucciones para reprimir la mendicidad) vom 8.6.1912 (Alcub.BJA.Ap. 1912, S.365), Art.2,4 und 11.

7) Vgl. im einzelnen das Dekret über Lotterie und Tombola (Lotería y rifas) vom 23.3.1956 (BOE v. 22.4.1956, Nr.113, S.2634), Art.154,155 und 277.

KAPITEL IV : DAS DELEGATIONSRECHT DES BÜRGERMEISTER UND SEINE STELLVERTRETUNG

Verständlicherweise ist der Alcalde nicht in der Lage, die Vielzahl seiner Kompetenzen selbst wahrzunehmen. Seiner Entlastung dient zunächst die Bildung von Fachkommissionen zwecks Vorbereitung der gemeindlichen Verwaltungsgeschäfte ¹⁾. Vor allem aber gewährt ihm der Gesetzgeber das Recht zur Delegation von Befugnissen.

Seit dem Gemeindegesetz vom 2.10.1877 wurden die Delegierten des Bürgermeisters stets vom Gemeinderat gewählt ²⁾. Die Übernahme des aus dem nordamerikanischen Recht stammenden Systems des "Strong Mayor" ³⁾ mußte zwangsläufig zum Bruch mit dem Herkömmlichen führen ⁴⁾: als "Geschäftsführer" der Gemeinde darf er sein Mitarbeiter-Team selbst auswählen. So ernennt er unmittelbar nach Amtsantritt aus der Mitte der Gemeinderäte Männer seines Vertrauens zu Delegierten, welche "tenientes" heißen (Art.66 Ziff.1 LRL).

Wieviele Delegierte zu ernennen sind, bestimmte sich nach dem Gemeindegesetz vom 2.10.1877 im Verhältnis zur Einwohnerzahl ⁵⁾; nach dem Estatuto vom 8.3.1924 ⁶⁾ mußte sich ihre Zahl mit jener der Distrikte decken, in welche das Gemeindegebiet eingeteilt war. Während das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 wiederum von der Einwohnerzahl ausging (mindestens zwei, höchstens zehn

1) Näheres hierzu in Art.90-94 ROF, 124-129 LRL.

2) So Art.49 des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877; Art.97 des Estatuto vom 8.3.1924; Gemeindegesetz vom 31.10.1935, Art.38 Satz 3.

3) Siehe dazu oben S.21 u. S.86/87.

4) Vgl. Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.314, Anm. zu Art.66 LRL.

5) Vgl. Art.35 des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877.

6) Art.96.

Delegierte) ¹⁾, kehrt das Gesetz über die Lokalverwaltung zu der Methode des Estatuto vom 8.3.1924 zurück; die Zahl der Delegierten entspricht grundsätzlich jener der Gemeindedistrikte ²⁾. Eine Ausnahmeregelung gilt indes für Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern, wo die aus den Delegierten sich zusammensetzende "Ständige Kommission" ergänzend neben den Gemeinderat tritt ³⁾. Besteht eine Gemeinde dieser Gruppe lediglich aus einem einzigen Distrikt, so hat der Bürgermeister gleichwohl zwei "tenientes" zu ernennen ⁴⁾. Keinesfalls darf aber die Gesamtzahl der Delegierten die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Gemeinderats übersteigen (Art.66 Ziff.3 LRL). Mithin kann der Bürgermeister beispielsweise von den 24 Gemeinderäten der Großstädte über 500000 Einwohner ⁵⁾ höchstens zwölf in seinen Delegiertenstab berufen. Wen er auserwählt, steht in seinem freien Ermessen ⁶⁾. Der Ernannte ist zur Amtsübernahme verpflichtet (Art.67 Ziff.2 LRL und Art.18 Ziff.1 ROF).

Zugleich mit der Ernennung hat der Bürgermeister die Reichweite der Delegation zu bestimmen. Diese kann sich auf die Verwaltung eines Distrikts oder auf ein besonderes Aufgabengebiet der Gemeinde (z.B. das Bauwesen) erstrecken ⁷⁾. Die Vor- und Nachteile beider Lösungen - die allerdings auch in kombinierter Form

1) Vgl. Art.39 in Verb. mit Art.40 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935.

2) Art.66 Ziff.1 LRL in Verb. mit Art.16 Ziff.1 ROF.

3) Siehe dazu oben S.55.

4) Art.66 Ziff.2 LRL, Art.75 LRL in Verb. mit Art.16 Ziff.2 ROF.

5) Vgl. dazu die Tabelle in Art.74 LRL.

6) Vgl. Art.15 ROF: "Corresponde al Alcalde el nombramiento...con carácter discrecional de tenientes..." ("Die Ernennung der Delegierten...steht im Ermessen des Bürgermeisters").

7) Vgl. Segura, a.a.O., S.79.- So kommt häufig die Aufstellung eines Delegierten für das Versorgungswesen (delegado de abastos), die öffentlichen Arbeiten (delegado de obras), das Gesundheitswesen (delegado de sanidad) vor.

auftreten können ¹⁾ - sind offenkundig: die Delegation nach einem genau umrissenen Aufgabenkreis gestattet dem Delegierten eine Spezialisierung. Hingegen führt die Aufteilung nach Distrikten zu einer spürbaren Entlastung des Bürgermeisters, bringt aber die Gefahr unterschiedlicher Behandlung gleichgelagerter Fälle in den einzelnen Gemeindedistrikten mit sich. Dennoch ist - vornehmlich in den Großstädten - die distriktmäßige Verwaltung durch Delegierte des Alcalde wohl die am weitesten verbreitete ²⁾.

Der Bürgermeister kann jedoch ausschließlich jene Befugnisse delegieren, die ihm in seiner Eigenschaft als Gemeindeorgan zustehen, und diese auch nur, sofern sie nicht untrennbar mit seinem Amt verbunden sind ³⁾. So scheiden namentlich die Einberufung und Aufhebung der Sitzungen, der Vorsitz in den Ratskollegien, das Recht zur Aussetzung des Vollzugs von Ratsbeschlüssen und zur Erteilung von Zahlungsanweisungen von einer Übertragung aus ⁴⁾. Entsprechendes gilt für die Funktionen, die der Bürgermeister als Repräsentant des Staats in der Gemeinde innehat ⁵⁾; der Beauftragung eines Gemeinderats mit einer staatlichen Aufgabe im konkreten Einzelfall steht allerdings nichts entgegen ⁶⁾. Von der Person des Ernannten und dem Inhalt der Delegation hat der Bürgermeister dem Gemeinderat in dessen konstituierender Sitzung Kenntnis zu geben (Art.127 Ziff.4 LRL).

1) Art.120 LRL in Verb. mit Art.17 Ziff.1 ROF.

2) Hierzu Barros, a.a.O., S.57.

3) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.534, Anm. zu Art.120 LRL.

4) So Luis Marqués Carbó, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales (Kommentar), Tarragona 1952, S.33, Anm. zu Art.17 ROF.

5) Segura, a.a.O., S.80.

6) Vgl. Art.22 ROF; vgl. ferner Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.534, Anm. zu Art.120 LRL.

Im Rahmen ihrer Ermächtigung verfügen die Delegierten über die gleichen Befugnisse wie der Bürgermeister selbst ¹⁾. Angesichts dieser Tatsache werden sie von der Rechtsprechung als "Autoritäten" ²⁾ angesehen ³⁾. Dagegen wenden sich mit Recht Barros ⁴⁾ und Marqués ⁵⁾, welche den "tenientes" lediglich die Eigenschaft von Hilfskräften (agentes) der "Autorität" zugestehen; denn ihnen fehlt gerade die das Gemeindeoberhaupt auszeichnende unabhängige Befehlsgewalt. Infolgedessen entbehren sie auch des Rechts zu einer Subdelegation von Befugnissen ⁶⁾. Ihr Auftrag endet, sobald der Bürgermeister dies anordnet. Er kann die übertragenen Kompetenzen zu jeder Zeit ganz oder teilweise wieder zum Gegenstand seiner eigenen Amtsführung machen (Art.21 ROF).

Von der Ausübung übertragener Befugnisse ist eine weitere Funktion der "tenientes" scharf zu unterscheiden: die gesetzliche Stellvertretung (sustitución) des Bürgermeisters. In der Reihenfolge ihrer Ernennung ersetzen sie den Alcalde in seinen sämtlichen Rechten und Pflichten bei Vakanz des Amtes (namentlich bei Tod und Absetzung des Bürgermeisters) ⁷⁾, bei Abwesenheit, Krankheit oder im Falle sonstiger Verhinderung (Art.67 Ziff.1 LRL). Dem Merkmal der "Abwesenheit" schenkt der Gesetzgeber besondere Beachtung. Gemäß Art.68 Satz 1 LRL darf der Bürgermeister ohne Erlaubnis des Zivilgouverneurs nicht länger als 15

1) Marqués, El Derecho local..., a.a.O.

2) Zum Autoritätsbegriff siehe oben S.35/36.

3) So das Urteil des TS vom 24.10.1900 (Col.leg., Rep. jurisp.crim. 1900, Bd.6, S.176, Nr.85).

4) a.a.O., S.57 u. 129.

5) El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.312, Anm. zu Art.66 LRL mit eingehender Begründung.

6) Marqués, Reglamento de Organización..., a.a.O., S.33, Anm. zu Art.17 ROF; derselbe, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.534, Anm. zu Art.120 LRL.

7) So Abella, Reglamento..., a.a.O., S.35, Anm. zu Art.20 ROF.

Tage dem Gemeindegebiet fernbleiben. Das Gesuch entscheidet der Zivilgouverneur nach freiem Ermessen ¹⁾. Dauert die Abwesenheit keine 15 Tage, übersteigt sie jedoch 24 Stunden, so bleibt der Bürgermeister immerhin zur Unterrichtung des Zivilgouverneurs verpflichtet (Art.68 Satz 2 ERL).

Die Stellvertretung erfordert regelmäßig die ausdrückliche Ermächtigung durch den Bürgermeister; sie entfällt nur bei Vakanz des Amtes oder bei Eintritt eines unvorhergesehenen Ereignisses (Art.20 Ziff.1 ROF). Der entsprechende Delegierte vertritt den Bürgermeister automatisch, wenn dieser die Gemeinde für länger als 24 Stunden verläßt, ohne die Ermächtigung erteilt zu haben (Art.20 Ziff.2 ROF). Auf eine kurze Formel gebracht, sind die Tatbestände der Stellvertretung jeweils so weit auszulegen, daß das Bürgermeisteramt stets unter gesetzmäßiger und verantwortlicher Leitung steht ²⁾ und die uneingeschränkte Handlungsfähigkeit der Gemeinde gewährleistet ist.

Über ihre Delegation und die gesetzliche Stellvertretung hinaus haben die "tenientes" schließlich den Bürgermeister im Rahmen seiner Zuständigkeiten zu unterstützen und all jene Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch die Gesetze und Verordnungen zugewiesen werden (Art.19 Buchstaben a) und d) ROF).

1) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.318, Anm. zu Art.68 ERL.

2) Vgl. Abella, Reglamento..., a.a.O., S.35, Anm. zu Art.20 ROF.

KAPITEL V: DIE KONTROLLE DER TÄTIGKEIT DES BÜRGERMEISTERS

Ein mit so umfassenden Befugnissen ausgestattetes Amt wie das des Alcalde birgt naturgemäß auch die Gefahr von Machtmißbrauch in sich. Zur Überwachung des Gemeindeoberhauptes ist daher ein straffes Kontrollsystem zwingend erforderlich. Angesichts der Ernennung durch die Zentralgewalt erscheint es folgerichtig, wenn der Bürgermeister nur einer sehr begrenzten Kontrolle durch Organe der Gemeinde unterliegt. Umso durchgreifender ist die Aufsicht der höheren Verwaltungshierarchie. Rechtsstaatlichen Gesichtspunkten trägt schließlich insbesondere die weitgehende Nachprüfbarkeit der Tätigkeit des Bürgermeisters durch unabhängige Verwaltungsgerichte Rechnung.

1. Die Kontrolle des Bürgermeisters durch Gemeindeorgane

In der Gemeindeebene üben zwei Organe gewisse Kontrollrechte über den Bürgermeister aus: der Gemeinderat und der Gemeindesekretär.

Während das republikanische Gemeindegesetz vom 31.10.1935 die Kontrolle von Beschlüssen und Akten der "Ständigen Kommission" und des Bürgermeisters zur ausschließlichen Zuständigkeit des Gemeinderats erklärte ¹⁾, fehlt im geltenden Recht eine entsprechende Vorschrift. In der Tat kann auch von Kontrollbefugnissen des Gemeinderats nur in jenen Fällen gesprochen werden, in denen die Wirksamkeit der Entscheidungen des Bürgermeisters von der nachträglichen Beschlußfassung des Gemeinderats abhängt. Dabei handelt es sich um eine Reihe gesetzlich geregelter Einzelfälle, so namentlich die Genehmigung des vom Bürger-

1) Gemeindegesetz vom 31.10.1935, Art.105 Ziff.11.

meister erteilten provisorischen Zuschlags bei der Vergabe der öffentlichen Arbeiten, der Verpachtung von Gegenständen des Gemeindevermögens und gemeindlicher Verwaltungseinrichtungen im Wege der öffentlichen Versteigerung, die Genehmigung und Rechnungslegung bezüglich des Gemeindehaushalts sowie die Rechnungslegung über die Verwaltung des Gemeindevermögens ¹⁾. Niemals aber kann der Gemeinderat Entscheidungen abändern, die der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit getroffen hat ²⁾. Andererseits steht dem Gemeinderat das nicht zu unterschätzende Recht zu, gegen einen Bürgermeister förmliche Untersuchungsmaßnahmen einzuleiten, die zur Feststellung seiner Haftung für Schäden aus Amtspflichtverletzung führen können (Art.410 Ziff.1 LRL) ³⁾.

Eine Überwachungsfunktion eigener Art kommt dem in anderem Zusammenhang bereits mehrfach erwähnten Gemeindesekretär zu. Er ist keineswegs, wozu der Name "secretario" vielleicht Anlaß geben könnte, mit einem Gemeindeschreiber zu vergleichen. Als einer der höchsten Gemeindebeamten ist er vielmehr die rechte Hand des Bürgermeisters. In den Gemeinden über 8000 Einwohner ⁴⁾ tritt besonders seine Stellung als Justitiar des Alcalde in den Vordergrund. So hat er im Rahmen seiner Zuständigkeit jede offenkundige Gesetzeswidrigkeit (manifiesta ilegalidad) zu beanstanden, die dem Erlaß von Beschlüssen und Verwaltungsakten der Gemeindeorgane entgegensteht (Art.143 Ziff.1 RF). Die Beanstandung, welche schriftlich zu erfolgen hat, beeinträchtigt die Entscheidungsfreiheit des Bürgermeisters jedoch in keiner Weise; sie bewirkt ledig-

1) Vgl. dazu oben S.103/104.

2) González-Berenguer Urrutia, Algunos problemas..., a.a.O., S.169.

3) Näheres hierzu unten S.161.

4) Siehe oben S.56.

lich die Freistellung des Gemeindesekretärs von jeglicher Haftung (Art.14 Ziff.1 ROF). Auch wenn Gallego y Burín den Gemeindesekretär "controlador" betitelt ¹⁾ und seinen Aufgabenbereich unter der Bezeichnung "tutela técnica" ²⁾ zusammenfaßt, kann aber von einer Kontrolle im eigentlichen Sinne nicht die Rede sein; denn als dem Bürgermeister untergeordneter Beamter vermag der Gemeindesekretär niemals dessen Entscheidungen abzuändern.

2. Die Kontrolle des Bürgermeisters durch die höhere-staatliche Verwaltungshierarchie

Im Staatsaufbau Spaniens werden die Gemeinden eher als Verwaltungspartikeln des Zentralstaats denn als selbständige Körperschaften angesehen. Aus dem der Verwaltungshierarchie eigenen Subordinationsverhältnis folgt daher notwendigerweise eine strenge Aufsicht des Staats über die Gemeindeorgane ³⁾; die gegenwärtige Epoche steht, wie Marqués ⁴⁾ unumwunden zugibt, im Zeichen "eines allgemeinen Dirigismus und der Intervention". Dabei findet das herrschende System seitens namhafter Vertreter der spanischen Kommunalrechtswissenschaft durchaus Anerkennung ⁵⁾. Die staatliche

1) Manual..., a.a.O., S.234.

2) El Alcalde, primer funcionario..., a.a.O., S.368.

3) Vgl. José Antonio García Trevijano Fos, Principios jurídicos de la organización administrativa, Madrid 1957, S.115; vgl. auch García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.101; Bermejo, Alcalde..., a.a.O., S.532.

4) El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.215, Anm. zu Art.266 LRL.

5) Zustimmend besonders Barros, a.a.O., S.238 mit dem Hinweis darauf, daß die unliebsamen Erfahrungen und Ereignisse der jüngsten Geschichte und die früher häufigen Unregelmäßigkeiten in der Lokalverwaltung gegen die Gemeindeautonomie sprächen; ebenso - ohne nähere Begründung - Antonio Royo-Villanova, Elementos de Derecho Administrativo, 19. Aufl., Valladolid 1944, Bd.1, S.272; ferner Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 1. Teil, S.215, Anm. zu Art.267 LRL.

Kontrolle, für welche sich die mehr oder minder inhaltsgleichen Begriffe "vigilancia" ¹⁾, "fiscalización" ²⁾, "tutela" ³⁾ und "control" ⁴⁾ eingebürgert haben, liegt in der Spitze bei den Ministerien. Als vom Innenminister abhängiger Delegierter der Zentralgewalt und höchste Autorität in der Provinz ⁵⁾ ist der Zivilgouverneur zugleich dem Bürgermeister übergeordnetes Kontrollorgan.

Dem Aufbau des Gesetzes über die Lokalverwaltung entsprechend soll im folgenden zuerst die von Amts wegen geübte, sodann die durch Initiative der Beteiligten ausgelöste Kontrolle der Tätigkeit des Bürgermeisters behandelt werden.

a) Die von Amts wegen erfolgende Kontrolle

Während die Befugnisse des Zivilgouverneurs in der allgemeinen Provinzialverwaltung in einer ganzen Reihe von Bestimmungen verankert sind (Art.260-266 LRL), widmet der Gesetzgeber seinen Kontrollrechten

-
- 1) Barros, a.a.O., S.88; García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.123.
 - 2) Royo-Villanova, Problemas..., a.a.O., S.9; Carrasco Belinchon, El control de la actividad administrativa, in DA 1962, Bd.1, Nr.51, S.23, welcher allerdings auch die Bezeichnung "control" verwendet.
 - 3) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 1.Teil, S.219/221, Anm. zu Art.267 LRL und Bd.2, 2.Teil, S.991, Anm. zu Art.365 LRL; wegen Identität mit dem zivilrechtlichen Begriff der "Vormundschaft" stößt der Gebrauch des Wortes "tutela" mit Recht auf Ablehnung (so bei Nemesio Rodríguez Moro, La fiscalización de la Actividad de la Administración pública, in "Estudios de Deusto", Bilbao 1957, S.90.
 - 4) Rodríguez Moro, La fiscalización..., a.a.O., S.89; García Trevijano, Principios..., a.a.O., S.115; Salvador Cañas Gómez, El asesoramiento e inspección, control de burocracia, in REVL 1954, 2. Teil, S.902.
 - 5) Art.212 LRL in Verb. mit Art.1 des Dekrets über die Rechte und Pflichten der Zivilgouverneure vom 10.10.1958 (Rep.leg.Aranzadi 1958, S.1514, Nr.1788).

hinsichtlich der Gemeindeverwaltung lediglich eine einzige Rechtsvorschrift; gemäß Art.267 LRL hat der Zivilgouverneur:

- "a) die Tätigkeit und Aufgabengebiete der gemeindlichen Autoritäten und Körperschaften zu überwachen, wobei er dafür Sorge zu tragen hat, daß deren Verfügungen und Beschlüsse im Einklang mit den Gesetzen zustandekommen und vollzogen werden,
- b) die besagten Verfügungen und Beschlüsse - soweit erforderlich - entsprechend den Bestimmungen dieses Gesetzes (gemeint ist das Gesetz über die Lokalverwaltung) einstweilen außer Vollzug zu setzen,
- c) die Disziplinar- und Schutzfunktionen, die dem Staat gegenüber der Lokalverwaltung obliegen, entsprechend den Gesetzen auszuüben,
- d) dem Innenminister im ersten Quartal jeden Jahres schriftlich über die Tätigkeit der gemeindlichen Autoritäten und Körperschaften während des vergangenen Jahres Bericht zu erstatten,
- e) alle sonstigen Befugnisse wahrzunehmen, die ihm kraft gesetzlicher Bestimmung obliegen."

Die in den Buchstaben a) und b) des Art.267 LRL geregelte Aufsicht des Zivilgouverneurs über die Tätigkeit des Bürgermeisters geht, wie ein historischer Rückblick zeigt, beträchtlich weiter als im früheren spanischen Gemeinderecht; denn nicht nur das republikanische Gemeindegesetz vom 31.10.1935 ¹⁾, sondern sogar das zentralistisch orientierte Gemeindegesetz vom 2.10.1877 ²⁾ behielt dem Bürgermeister a u s -

-
- 1) Vgl. Art.202: "Los acuerdos que adopten los organismos y Autoridades municipales en materia de su privativa competencia...causarán estado..." ("Die von den Ratskörperschaften und Autoritäten der Gemeinde im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeit gefaßten Beschlüsse...können von den höheren Verwaltungsbehörden nicht nachgeprüft werden...").
 - 2) Vgl. Art.179: "Los Ayuntamientos, los Alcaldes... en todos los asuntos que la Ley no les comete exclusiva e independientemente están bajo la autoridad...del Gobernador de la provincia" ("Die Gemeinden, die Bürgermeister...unterstehen in allen Angelegenheiten, die das Gesetz ihnen nicht zur ausschließlichen und unabhängigen Wahrnehmung überträgt, der Autorität...des Provinzgouverneurs").

s c h l i e ß l i c h e , der Kontrolle des Zivilgouverneurs entzogene Zuständigkeiten vor. Eine derartige Vorbehaltsklausel ist in Art.267, Buchstaben a) und b) LRL nicht enthalten. Grundsätzlich unterliegen daher sämtliche Entscheidungen des Bürgermeisters - sowohl seine allgemeinverbindlichen Anordnungen (bandos) als auch seine Einzelverfügungen ¹⁾ - der Staatsaufsicht. Dabei macht es keinen Unterschied, ob er in seiner Eigenschaft als Gemeindeorgan oder als Staatsdelegierter handelt ²⁾.

Der Zivilgouverneur kann fehlerhafte Anordnungen und Verfügungen des Bürgermeisters nicht einfach aufheben, sondern sie nur außer Vollzug setzen. Nach der ausdrücklichen Regelung des Grundlagengesetzes für Gemeinden und Provinzen vom 17.7.1945 war der Zivilgouverneur nur zur Aussetzung solcher Entscheidungen des Bürgermeisters berechtigt und verpflichtet, die mit einem Zuständigkeitsmangel behaftet sind, einen Straftatbestand erfüllen oder gegen die öffentliche Ordnung verstoßen ³⁾; das gleiche gilt nach dem Wortlaut des Art.364 Ziff.1 LRL. Doch wird heute allgemein

-
- 1) Der Begriff "acto" in Buchstaben a) und b) des Art.267 LRL schließt die allgemeinverbindlichen Anordnungen und Einzelverfügungen des Bürgermeisters ein (Barros, a.a.O., S.379; vgl. auch oben S.96-98.
 - 2) So José Antonio García Trevijano Fos, Administración pública española y norteamericana, in "Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas", Bd.3, 1. Teil, S.310, mit dem Hinweis, daß der staatliche Zentralismus die Autonomie der Gemeinden absorbiert habe und die Staatsaufsicht heute so durchgreifend sei, daß die klassische Unterscheidung zwischen "eigenen" und "delegierten" Funktionen der Gemeindeorgane verwischt sei.
 - 3) "Base" Nr.56 in Verb. mit "Base" Nr.37 des Grundlagengesetzes (Ley de Bases) vom 17.7.1945.

die Auffassung vertreten, daß der Zivilgouverneur Entscheidungen des Alcalden auch bei Vorliegen einer "manifesten Gesetzesverletzung" ¹⁾ auszusetzen hat ²⁾. Die Voraussetzungen für das aufsichtliche Einschreiten des Zivilgouverneurs decken sich demnach mit jenen der Aussetzung rechtsfehlerhafter Beschlüsse der gemeindlichen Ratskollegien durch den Bürgermeister ³⁾. Der Zivilgouverneur wird somit im geltenden Recht zu einer mit umfassenden Kontrollrechten ausgestatteten Rechtsaufsichtsinstanz, zu einem "Hüter der Legalität" ⁴⁾. Wer ihm rechtswidrige Entscheidungen des Bürgermeisters mitzuteilen hat, sagt das Gesetz nicht. Der m.E. richtigen Auffassung zufolge ist hierzu der Gemeindesekretär berufen ⁵⁾. Das schließt jedoch nicht aus, daß ein Mitglied des Gemeinderats oder irgendeine andere Person den Zivilgouverneur von einer fehlerhaften Entschließung des Bürgermeisters informiert.

1) Definition siehe oben auf S.72.

2) Diese Rechtsmeinung stützt sich auf eine extensive Auslegung des (oben auf S.141 zitierten) Art.267 Buchstabe b) LRL (so mit eingehenden Ausführungen I.Trujillo Peña- C.Quintana Redondo- Juan Antonio Bolea Foradada, Comentarios a la Ley de lo Contencioso- Administrativo, Madrid 1965, Bd.2, S.747; ebenso ohne nähere Begründung auch Barros, a.a.O., S.386; Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.998/999, Anm. zu Art.366 LRL.

3) Vgl. oben S.72.

4) "Guardianes de la legalidad..." (J.M. Boquera Oliver, La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos locales manifiestamente ilegales, in RAP 1961, Nr.36, S.115).

5) Zutreffend Barros, a.a.O., S.386; Trujillo- Quintana- Bolea, a.a.O., Bd.2, S.749; beide wenden Art. 413 Ziff.4 LRL analog an, wonach der Gemeindesekretär offensichtlich gesetzwidrige Beschlüsse der Ratsgremien, die trotz seiner Beanstandung gefaßt wurden, dem Zivilgouverneur bekannt zu machen hat. A.A. Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.998, Anm. zu Art.366 LRL, welcher - allerdings ohne eine Lösung aufzuzeigen - ein Beanstandungsrecht des Gemeindesekretärs ablehnt, weil es im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt ist.

Hat der Zivilgouverneur eine Entscheidung des Bürgermeisters wegen Zuständigkeitsmangels, Verstoßes gegen einen Straftatbestand oder die öffentliche Ordnung außer Vollzug gesetzt, so befindet der Innenminister über die Rechtmäßigkeit der Aussetzung; er wird jedoch nur dann tätig, wenn der Bürgermeister von sich aus oder auf Grund eines Beschlusses der Ratskollegien gegen die vom Zivilgouverneur angeordnete Aussetzung Beschwerde einlegt (Art.364 Ziff.2, Satz 1 LRL). Der Innenminister kann dann die Vollziehbarkeit des ausgesetzten Verwaltungsaktes wieder herstellen; er kann aber auch den Aussetzungsbeschluß des Zivilgouverneurs bestätigen und damit inzidenter die Entscheidung des Bürgermeisters aufheben ¹⁾ oder selbst eine abändernde Anordnung treffen ²⁾. In Anwendung der aus dem französischen Verwaltungsrecht übernommenen Theorie vom "Schweigen der Verwaltung" ³⁾ gilt der Aussetzungsbeschluß des Zivilgouverneurs als aufgehoben, sofern binnen dreißig Tagen ab Einlegung der Beschwerde keine Ministerialentschließung ergeht (Art.364 Ziff.2, Satz 2 LRL). Legt der Bürgermeister keine Beschwerde ein, so wirkt die Aussetzung "sine die"; dies kommt dann praktisch einer Aufhebung der Entscheidung des Bürgermeisters durch den Zivilgouverneur gleich ⁴⁾.

1) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.983/984, Anm. zu Art.362 LRL; vgl. auch García Trevijano, Principios..., a.a.O., S.115.

2) Gesetz über das Verfahren in der Verwaltung (LPA) vom 17.7.1958, Art.124 LRL; vgl. auch García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.120.

3) Näheres hierzu bei Fernando Garrido Falla, La llamada doctrina del silencio administrativo, in RAP 1955, Nr.16, S.85 ff.; derselbe, El silencio administrativo en la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, in REVL 1957, Nr.91, S.51 ff.; Enrique Martínez Useros, La teoría del silencio administrativo en el régimen municipal español, in REVL 1947, Nr.22, S.167.

4) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.988, Anm. zu Art.364 LRL.

Problematisch ist die Frage, wie sich das weitere Verfahren gestaltet, wenn der Zivilgouverneur eine Anordnung oder Verfügung des Bürgermeisters wegen "manifeste[r] Gesetzesverletzung" suspendiert hat; denn Art. 364 Ziff.2 in Verb. mit Ziff.1 LRL eröffnet dem Bürgermeister den Beschwerdeweg zum Innenminister ausdrücklich nur im Falle der Aussetzung wegen Zuständigkeitsmangels, Verstoßes gegen einen Straftatbestand oder die öffentliche Ordnung. Einem Grundprinzip des spanischen Gemeinderechts entsprechend obliegt es dem Bürgermeister ¹⁾ oder an seiner Stelle dem Zivilgouverneur ²⁾, B e s c h l ü s s e der gemeindlichen Ratskollegien bei einer auf "manifeste[r] Gesetzesverletzung" beruhenden Aussetzung von Amts wegen dem zuständigen Verwaltungsgericht zu übermitteln (Art.118 Ziff.1 LJCA). Ebenso wird der Zivilgouverneur aber auch zu verfahren haben, wenn nicht eine Kollegialentscheidung, sondern eine Einzelanordnung oder -verfügung des Bürgermeisters den Gegenstand der Aussetzung bildet ³⁾.

Der Bürgermeister unterliegt aber nicht nur in Bezug auf seine eigenen Entscheidungen der Staatsaufsicht, sondern auch soweit er als Vollzugsorgan der Beschlüsse des Gemeinderats und der "Ständigen Kommission" tätig wird. Hat er nämlich einen Beschluß der Ratsgremien wegen Zuständigkeitsmangels, Verstoßes gegen

1) Vgl. oben S.72.

2) Vgl. im einzelnen unten S.147.

3) Art.118 Ziff.1 LJCA analog; so auch Trujillo-Quintana-Bolea, a.a.O., Bd.2, S.760; nicht eindeutig Sabino Alvarez-Gendín y Blanco, Teoría y práctica de lo contencioso-administrativo (glosas de la nueva Ley), Barcelona 1960, S.179; a.A. Jesús González Pérez, Derecho procesal administrativo, 3 Bde., Madrid 1955-58, Bd.3, S.123/124, der ohne auf die Streitfrage näher einzugehen, die sinnge-mäße Anwendung des Art.118 Ziff.1 LCJA ablehnt, weil dessen Text nur den für körperschaftliche Beschlüsse geltenden Begriff "acuerdos", nicht aber den allgemeineren Terminus "acto" (Verwaltungsakt) gebraucht.

einen Straftatbestand oder die öffentliche Ordnung ausgesetzt ¹⁾, so hängt die Wirksamkeit der Aussetzung von der EntschlieÙung des Zivilgouverneurs ab. Die Vollziehbarkeit der Anordnung oder Verfügung des Bürgermeisters lebt automatisch wieder auf, wenn der Zivilgouverneur binnen acht Tagen keine Entscheidung fällt (Art.363 LRL und Art.330 ROF). Das Gesetz weist hier eine Lücke auf, da es nicht sagt, ob der Bürgermeister den Bescheid des Zivilgouverneurs im Verwaltungsweg - also mit der Beschwerde zum Innenminister - anfechten kann. Dies ist jedoch in analoger Anwendung der weiter oben zur Beschwerde des Bürgermeisters gegen die Aussetzung seiner eigenen Akte entwickelten Grundsätze zu bejahen ²⁾.

Bei Vorliegen eines der bisher behandelten gesetzlichen Aussetzungstatbestände war der Zivilgouverneur jeweils zum Einschreiten verpflichtet; darüber hinaus k a n n er Entscheidungen des Bürgermeisters aber auch aus Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit außer Vollzug setzen ³⁾.

Zu der Frage, ob dem Zivilgouverneur ein E r s a t z - v o r n a h m e r e c h t zusteht, falls der Bürgermeister untätig bleibt, obwohl er nach Sachlage zum Erlaß einer allgemeinverbindlichen Anordnung oder Einzelverfügung verpflichtet wäre, schweigt das Gesetz. In diesem Fall muß auf allgemeine, aus dem Wesen der staatlichen Verwaltungshierarchie folgende Grundsätze zurückgegriffen werden: die ranghöhere Autorität besitzt das selbstverständliche Recht, Anordnungen und

1) Siehe oben S.72 u.75.

2) So auch Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.986, Anm. zu Art.363 LRL.

3) González Nieto, suspensión de acuerdos..., a.a.O., S.410; ebenso García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.120/121; nicht eindeutig, aber wohl derselben Auffassung Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.981/982, Anm. zu Art.362 LRL.

Weisungen an die rangtiefere zu richten; daraus leitet sich die Befugnis des Zivilgouverneurs ab, an Stelle des Bürgermeisters Maßnahmen zu treffen, wenn es ihm opportun erscheint ¹⁾.

Ein Ersatzvornahmerecht des Zivilgouverneurs sieht das Gesetz über die Lokalverwaltung andererseits ausdrücklich für den Fall vor, daß der Bürgermeister die Aussetzung von Beschlüssen der Ratsgremien pflichtwidrig unterläßt. Gemäß Art.365 Ziff.1 LRL obliegt dann die Aussetzung von Kollegialbeschlüssen, die wegen Zuständigkeitsmangels, Verstoß gegen einen Straftatbestand oder die öffentliche Ordnung oder wegen "manifeste Gesetzesverletzung" fehlerhaft sind, dem Zivilgouverneur. Um diesem die Prüfung zu ermöglichen, hat ihm der Bürgermeister ²⁾ binnen drei Tagen ab Beschlußfassung von den Entscheidungen der Ratsgremien Kenntnis zu geben. Die Benachrichtigungspflicht entfällt bei Beschlüssen, welche die Erhebung von Gemeindeabgaben ³⁾ oder den internen Geschäftsgang der Gemeindeverwaltung betreffen sowie bei unbedeutenden Angelegenheiten, die der Zivilgouverneur vom Erfordernis der Mitteilung ausgenommen hat (Art.331 Ziff.2 ROF). Die Suspendierung fehlerhafter Ratsbeschlüsse muß der Zivilgouverneur innerhalb von fünf Tagen nach Unterrichtung durch den Alcalde aussprechen (Art.365 Ziff.1, Satz 2 LRL und Art.331 Ziff.1 ROF). Beruht sie auf einer "manifesten Gesetzesverletzung", so gibt der Zivilgouverneur die Akten von Amts wegen an das zuständige Verwaltungsgericht ab (Art.118 Ziff.1 LJCA).

1) Rodríguez-Moro, La fiscalización..., a.a.O., S.107; so auch García Trevijano, Principios..., a.a.O., S.211/212.

2) Wer mitteilungspflichtig ist, sagt das Gesetz nicht; doch ist dies Aufgabe des Alcalde als Exekutivorgan der Ratsbeschlüsse (so Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.992, Anm. zu Art.365 LRL).

3) Derartige Beschlüsse sind der Nachprüfung durch den Zivilgouverneur entzogen (Art.365 Ziff.2 LRL).

In allen anderen Fällen kann der Bürgermeister die Aussetzung des Vollzugs von sich aus oder auf Grund eines entsprechenden Ratsbeschlusses mit der Beschwerde zum Innenminister anfechten (Art.364 Ziff.2 LRL).

Im Rahmen der hierarchischen Kontrolle entscheidet der Zivilgouverneur schließlich über Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Bürgermeister und den Ratskörperschaften und zwischen Bürgermeistern verschiedener Gemeinden ¹⁾.

b) Die Kontrolle des Bürgermeisters im Rechtsschutzsystem der Verwaltung

Die von Amts wegen erfolgende Kontrolle des Bürgermeisters steht in Wechselbeziehung mit den Interessen des Zentralstaats. Greift eine Entscheidung des Bürgermeisters in die Rechtssphäre des einzelnen ein, so kann sich dieser mit spezifischen, im Gesetz über die Lokalverwaltung geregelten Rechtsmitteln zur Wehr setzen, also durch seine eigene Initiative die Kontrolle der Verwaltung auslösen. Dabei erhält die Einteilung der Aufgaben des Bürgermeisters in solche, die ihm als Gemeindeorgan und jene, die ihm in seiner Eigenschaft als Staatsdelegierten zustehen, ihren tieferen Sinn:

Verwaltungsakte, die der Stellung des Bürgermeisters als G e m e i n d e o r g a n entspringen, kann der Betroffene - von einer im folgenden behandelten Ausnahme abgesehen - nicht im Instanzenzug der höheren Verwaltungshierarchie, sondern nur mit der Klage zum Verwaltungsgericht anfechten; Verwaltungsakte, die der Bürgermeister als S t a a t s d e l e g i e r t e r setzt, unterliegen zunächst der Kontrolle durch

1) Art.384. Ziff.1 u.3 LRL und Art.36 Ziff.5 des Dekrets über die Rechte und Pflichten der Zivilgouverneurs vom 10.10.1958.

die höhere Verwaltungshierarchie, ehe der Betroffene den Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit beschreiten darf.

Die angedeutete Ausnahme bezieht sich auf die Geldstrafenbescheide, welche der Alcalde als Chef der Lokalverwaltung ¹⁾ erläßt. Gegen sie gewährt Art.385 LRL binnen zehn Tagen ab Zustellung die Beschwerde zum Zivilgouverneur, falls nicht in Spezialgesetzen Abweichendes vorgesehen ist. Art.380 LRL stellt dabei dem Betroffenen anheim, ob er zuvor Einspruch (recurso de reposición) ²⁾ bei der Behörde a quo einlegen will. Betrifft der Einspruch eine vom Bürgermeister kraft eigenen Rechts verhängte Geldstrafe, so entscheidet ausschließlich er selbst ³⁾; handelt es sich um eine Geldstrafe, die er in Ausführung eines Beschlusses des Gemeinderats oder der "Ständigen Kommission" vollzieht, dann ist der Einspruch bei dem entsprechenden Ratskollegium einzulegen. Der Bürgermeister muß zwecks Beschlußfassung über den Einspruch notfalls eine außerordentliche Sitzung einberufen ⁴⁾. Der Einspruch verpflichtet zu erneuter Sachprüfung ⁵⁾. Er führt zur Bestätigung, Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Geldstrafenverfügung (Art.357 ROF) und gilt als zurückgewiesen, wenn innerhalb eines Monats kein Einspruchsbescheid ergeht (Art.54 Ziff.1 LJCA). Binnen einer Frist von zehn Tagen ab der ausdrückli-

1) Siehe oben S.99 ff.

2) Marqués identifiziert den "recurso de reposición" mit dem deutschen Rechtsbegriff "Einspruch" (El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1086, Anm. zu Art.377 LRL).

3) Im einzelnen vgl. hierzu Luis Arcé Monzón, El recurso de reposición en la Administración local, in REVL 1961, S.852.

4) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1080, Anm. zu Art.377 LRL.

5) TS vom 10.2.1944 (Rep.jurisp.Aranzadi 1944, S.76, Nr.140).

chen oder stillschweigenden Verbescheidung des Einspruchs kann der Betroffene sodann die Beschwerde an den Zivilgouverneur richten. Streitig ist die Frage, ob gegen die Entscheidung des Zivilgouverneurs eine weitere Beschwerde zum Innenminister zulässig ist. M.E. ist dies zu verneinen; denn schon nach dem Gesetzeswortlaut ¹⁾ ist der Zivilgouverneur letzte Verwaltungsinstanz ²⁾.

Wie der einzelne rechtswidrige Anordnungen und Verfügungen nachprüfen lassen kann, die der Bürgermeister in seiner Eigenschaft als Staatsdelegierter erläßt, ist zumeist unmittelbar in den einschlägigen Gesetzesmaterien festgelegt, welche dem Bürgermeister staatliche Aufgaben zuweisen. Mangels einer lex specialis ist Art.383 Ziff.2 LRL maßgebend: Sämtliche Maßnahmen, die der Bürgermeister als Staatsorgan trifft - einschließlich der in Wahrnehmung staatlicher Befugnisse ausgesprochenen Geldstrafen ³⁾ - sind binnen zehn Tagen mit der Beschwerde zum Zivilgouverneur anfechtbar. Gegen einen ablehnenden Bescheid ist die weitere Beschwerde zum zuständigen Fachministerium gegeben (Art.383 Ziff.3 LRL); sie bildet die Voraussetzung für die Beschreitung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten.

1) Vgl. Art.385 LRL: "Contra las multas impuestas por las Autoridades locales...cabrá el recurso de alzada, en única instancia, ante el Gobernador civil..." ("Gegen die von den Gemeindeautoritäten auferlegten Geldstrafen ist, in einziger Instanz, die Beschwerde zum Zivilgouverneur gegeben...").

2) So mit Recht Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1112/1113, Anm. zu Art.385 LRL; ebenso mit eingehender Begründung Palomar-Rovira, a.a.O., S.80; a.A. Roberto Vergés Cadenet - Juan Jené Cusi, Recurso contra las Corporaciones locales, Barcelona 1958, S.25, welche es als "unlogisch" ansehen, daß gerade die Nachprüfung von Geldstrafenbescheiden beim Zivilgouverneur enden soll.

3) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1112, Anm. zu Art.385 LRL.

3. Die Kontrolle des Bürgermeisters durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Der nach dem Bürgerkrieg neuerstandene, spanische Staat steht im Zeichen der Durchbildung nach rechtsstaatlichen Prinzipien. Die Tätigkeit der Gemeindeorgane unterlag anfangs lediglich der Kontrolle durch die höhere Verwaltungshierarchie. Erst durch Gesetz vom 18.3.1944 wurde die auf Grund eines Gesetzes vom 27.7.1938 abgeschaffte Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder eingerichtet ¹⁾. Nach dem Grundlagengesetz für Gemeinden und Provinzen, der "Ley de Bases" vom 17.7.1945 und dem Gesetz über die Lokalverwaltung, überwachten in erster Instanz Provinzialverwaltungsgerichte die Aktivität des Bürgermeisters und der gemeindlichen Ratskörperschaften ²⁾. Mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 27.12.1956 wurden die Provinzialverwaltungsgerichte umorganisiert. Ihre Zuständigkeiten gingen auf "Kammern für Verwaltungstreitsachen" über, welche den jeweils mehreren Provinzen vorstehenden "Oberlandesgerichten" (Audiencias Territoriales) angegliedert wurden ³⁾.

Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle ist eine reine Rechtsskontrolle. Ermessensentscheidungen sind mithin der gerichtlichen Nachprüfung entzogen ⁴⁾.

-
- 1) Zu dem Gesagten vgl. den Abriß über die geschichtliche Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei González Pérez, a.a.O., Bd.2, S.154-156.
 - 2) Vgl. hierzu die "Base" Nr.59 des Grundlagengesetzes vom 17.7.1945 und Art.366 LRL.
 - 3) Vgl. Art.7 ff. LJCA; näheres siehe bei Luis G.Serrallonga, Ley de régimen local, modificación parcial por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, Barcelona 1957, S.3 ff.; ferner Segismundo Royo-Villanova, Principales Innovaciones de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, in "Homenaje a D.Nicolas Pérez Serrano", Madrid 1959, Bd.2, S.264/265.
 - 4) Barros, a.a.O., S.421 u.436; ebenso Rodríguez-Moro, La fiscalización..., a.a.O., S.82.

a) Die Kontrolle des Bürgermeisters im Rahmen der Nachprüfung von Maßnahmen der Staatsaufsicht

Wie der vorhergehende Abschnitt über die Staatsaufsicht zeigte, unterliegen Anordnungen und Verfügungen des Bürgermeisters, die der Zivilgouverneur wegen "manifestester Gesetzesverletzung" einstweilen außer Vollzug gesetzt hat, der unmittelbaren Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das gleiche gilt für mit einem derartigen Makel behaftete Beschlüsse der gemeindlichen Ratsgremien, deren Suspendierung, wenn nicht schon durch den Bürgermeister selbst ¹⁾, vom Zivilgouverneur ausgesprochen worden ist. Um die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung zu ermöglichen, ist der Zivilgouverneur von Amts wegen verpflichtet, die beim zuständigen Oberlandesgericht bestehende Kammer für Verwaltungsstreitsachen innerhalb dreier Tage von der erfolgten Aussetzung zu unterrichten (Art.118 Ziff.1 LJCA). Nach Anhörung des Bürgermeisters und des Staatsanwalts hebt das Verwaltungsgericht entweder die Aussetzung auf oder es erklärt den Verwaltungsakt, welcher der Aussetzung zugrundeliegt, für nichtig (Art.118 Ziff.5 LJCA in Verb. mit Art.366 LRL). Im letztgenannten Fall kann der Bürgermeister das Urteil des Verwaltungsgerichts mit der Berufung zum Obersten Gerichtshof (Tribunal Supremo) anfechten (Art.118 Ziff.6 LJCA in Verb. mit Art.14, Buchstabe b) LJCA).

Beruhet die vom Zivilgouverneur angeordnete Aussetzung auf einem Zuständigkeitsmangel, Verstoß gegen einen Straftatbestand oder die öffentliche Ordnung, so wird die verwaltungsgerichtliche Kontrolle nur dadurch ausgelöst, daß der Bürgermeister sich gegen die Zurückweisung seiner Beschwerde durch den Innenminister ²⁾

1) Siehe oben S.72 ff.

2) Siehe oben S.144.

im Klageweg zur Wehr setzt ¹⁾. Die Klage hat der Bürgermeister dann aber nicht an das Oberlandesgericht (Kammer für Verwaltungsstreitsachen), sondern sofort an den Obersten Gerichtshof zu richten; dieser entscheidet als einzige verwaltungsgerichtliche Instanz (Art.14, Buchstabe a) LJCA).

Streitig war die Frage gewesen, ob die EntschlieBungen des Innenministers hinsichtlich der negativen Voraussetzungen ²⁾ der Ernennung zum Bürgermeister sowie über die gegen die Amtsübernahme oder -beibehaltung vorgebrachten Entschuldigungsgründe ³⁾ der Nachprüfung durch den Obersten Gerichtshof unterliegen; denn der Wortlaut des Art.382 LRL

"...gegen die Entscheidung des Zivilgouverneurs ist die Beschwerde zum Innenminister gegeben, ohne daß es ein weiteres Rechtsmittel gibt"

scheint den Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit auszuschließen ⁴⁾. Die Rechtsprechung hat indes klargestellt, daß eine Formulierung, wie sie im Gesetzestext des Art.382 LRL auftritt, sich nur auf den Instanzenzug in der Verwaltungshierarchie bezieht, also keineswegs der Anrufung der Verwaltungsgerichte entgegensteht ⁵⁾.

b) Die Kontrolle des Bürgermeisters im Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Eigenen Regeln folgt wiederum - entsprechend der im Abschnitt über die Staatsaufsicht geübten Systematik -

1) Vgl. Art.364 Ziff.2, letzter Satz LRL.

2) Vgl. oben S.29-31.

3) Vgl. oben S.38/39.

4) So die Rechtsauffassung von Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.357, Anm. zu Art.79 LRL.

5) So TS vom 20.1.1958 (Rep.jurisp.Aranzadi 1958, S.107, Nr.160; ebenso auch TS vom 15.2.1958 (Rep.jurisp.Aranzadi 1958, S.569/570, Nr.908).

die durch die Initiative des einzelnen in Gang gesetzte verwaltungsgerichtliche Kontrolle. Jeder, der ein unmittelbares Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit oder Aufhebung eines vom Bürgermeister erlassenen Verwaltungsaktes behauptet, kann diesen Verwaltungsakt im Klageverfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfen lassen ¹⁾.

Das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 27.12.1956 führte das Prinzip der Generalklausel ein. Gemäß Art.37 Ziff.1 LJCA ist die verwaltungsgerichtliche Klage gegen alle Verordnungen und Verwaltungsakte statthaft, die der Anfechtung im Instanzenzug der höheren Verwaltungshierarchie nicht zugänglich sind oder denselben bereits durchlaufen haben. Als Verwaltungsakte sind mithin insbesondere die allgemeinverbindlichen Anordnungen und Einzelverfügungen des Bürgermeisters nachprüfbar. Von diesem Grundsatz ergeben sich jedoch ipso iure beachtliche Ausnahmen. So sind namentlich Maßnahmen der Überwachung von Presse, Rundfunk, des Film- und Schauspielwesens der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen (Art.40 Buchstabe b) LJCA); das gleiche gilt für Verwaltungsakte, die durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung vom Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ausgeschlossen sind (Art.40 Buchstabe f) LJCA).

Verwaltungsakte, die der Bürgermeister in seiner Eigenschaft als **G e m e i n d e o r g a n** erläßt, unterliegen der unmittelbaren Nachprüfung durch die Kammern für Verwaltungsstreitsachen bei den Oberlandesgerichten ²⁾. Vor Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage hat der Betroffene aber Einspruch beim Bürgermeister einzulegen ³⁾. Ohne dieses "Vorschalt-

1) Vgl. Art.28 Ziff.1 LJCA.

2) Art.386 Ziff.1 LRL in Verb. mit Art.10 LJCA;
vgl. auch oben S.151.

3) Vgl. dazu Art.377 LRL in Verb. mit Art.52 Ziff.1 und 2 LJCA.

verfahren" ist die Klage unzulässig ¹⁾. Lediglich über die vom Alcalden ausgesprochenen Geldstrafen hat, ehe sie mit der verwaltungsgerichtlichen Klage angefochten werden können, der Zivilgouverneur zu entscheiden ²⁾.

Gegen Maßnahmen, die der Bürgermeister als S t a a t s - d e l e g i e r t e r trifft, ist die Klage erst dann zulässig, wenn der Innenminister oder der zuständige Fachminister in letzter Verwaltungsinstanz die Beschwerde des Betroffenen zurückgewiesen hat ³⁾. Hier entscheiden aber nicht die Kammern für Verwaltungsstreitsachen bei den Oberlandesgerichten, sondern allein der Oberste Gerichtshof (Art.14 Buchstabe a) LJCA).

Halten die Verwaltungsgerichte einen Verwaltungsakt des Bürgermeisters für rechtswidrig, so treffen sie diese Feststellung und sprechen durch Urteil die vollständige oder teilweise Aufhebung des Verwaltungsaktes aus (Art.83 Ziff.2 in Verb. mit Art.84 Buchstabe a) LJCA).

1) So schon TS vom 7.6.1948 zur früheren Gesetzgebung (Col.leg.,Rep.jurisp.cont.-adm. 1948, Bd.5 n.F., S.175, Nr.208); ebenso TS vom 26.1.1961 (Rep.jurisp.Aranzadi 1961, S.223, Nr.368).

2) Vgl. oben S.149.

3) Vgl. oben S.150.

KAPITEL VI : DIE VERANTWORTLICHKEIT DES BÜRGERMEISTERS

Die Kontrolle der Tätigkeit des Bürgermeisters durch die Behörden der höheren staatlichen Verwaltungshierarchie einerseits, die Verwaltungsgerichte andererseits, findet ihre notwendige Ergänzung darin, daß der Bürgermeister für Fehler in der Ausübung seines Amtes zur Rechenschaft gezogen werden kann. Wie wir gesehen haben, ist der spanische Bürgermeister nicht Beamter, sondern "Autorität" ¹⁾. Gleichwohl gelten für die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters und der Beamten der Gemeinde weitgehend gemeinsame Regeln, die vorwiegend im Gesetz über die Lokalverwaltung und in der "Organisationsverordnung" vom 17.5.1952 (ROF) verankert sind.

Das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 führte erstmals eine - den früheren gemeinderechtlichen Kodifikationen in dieser Form fremde - begriffliche Unterteilung der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters in drei verschiedene Arten der Haftung ein ²⁾. Nach der vom geltenden Gesetz über die Lokalverwaltung übernommenen Systematik ist der Alcalde für Handlungen und Unterlassungen in der Ausübung seines Amtes der zivilrechtlichen (responsabilidad civil), strafrechtlichen (responsabilidad penal) und disziplinären (responsabilidad administrativa) Haftung unterworfen (Art.412 LRL). Die drei genannten Haftungsarten bestehen unabhängig voneinander; insbesondere schließen sich straf- und disziplinarrechtliche Haftung gegenseitig nicht aus ³⁾.

1) Siehe oben S. 35/36.

2) Vgl. Art. 208 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935.

3) So hat der Oberste Gerichtshof wiederholt festgestellt, daß die Kumulation straf- und disziplinarrechtlicher Sanktionen nicht gegen den Grundsatz "ne bis in idem" verstößt. Vgl. dazu vor allem TS vom 27.12.1934 (Col.leg., Rep. jurisp. cont.-adm. 1934, Bd. 107, S. 498, Nr. 112) und TS vom 9.2.1953 (Col.leg., Rep. jurisp. cont.-adm. 1953, Bd. 19 n.F., S. 228, Nr. 52).

1. Die zivilrechtliche Haftung des Bürgermeisters

Nach der oben zitierten Bestimmung des Art.412 LRL haftet der Bürgermeister dem einzelnen gegenüber zivilrechtlich für Handlungen und Unterlassungen "in Ausübung seines Amtes". Die Verantwortlichkeit des Alcalde setzt demnach voraus, daß sein Tun oder Unterlassen mit der Amtsführung in "unmittelbarem Zusammenhang" steht ¹⁾. Insbesondere haftet der Bürgermeister auch mit den Mitgliedern der Ratsgremien gesamtschuldnerisch ²⁾ für die Kollegialentscheidungen, sofern er sein Votum für die Fassung eines Beschlusses abgegeben hat (Art.413 Ziff.1 LRL). Von der Haftung ist er nicht nur befreit, wenn er gegen einen Punkt der Tagesordnung stimmt, sondern gleichermaßen bei schlichter Stimmenthaltung ³⁾. Ferner kann der Bürgermeister wegen Schaden verursachender Beschlüsse der Ratskollegien haftbar gemacht werden, die er pflichtwidrig nicht außer Vollzug gesetzt hat ⁴⁾.

Die nach dem Wortlaut des eingangs genannten Art.412 LRL so umfassend erscheinende zivilrechtliche Haftung des Alcalde erfährt jedoch in verschiedener Hinsicht erhebliche Einschränkungen:

Seine Ersatzpflicht erstreckt sich zunächst nur auf jene Handlungen und Unterlassungen, die seiner eigenen Initiative entspringen ⁵⁾; handelt er in Vollzug

1) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1279, Anm. zu Art.405 LRL.

2) Juan Ignacio Bermejo Gironés, Derecho administrativo, Madrid 1943, S.225; derselbe, Alcalde..., a.a.O., S.538.

3) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1330, Anm. zu Art.413 LRL.

4) TS vom 17.4.1915 (Col.leg.,Rep.jurisp.civ. 1915, Bd.51, S.130, Nr.24.

5) Vgl. TS vom 9.4.1932 (Col.leg.,Rep.jurisp.civ. 1932, Bd.121, S.485, Nr.74); vgl. ferner Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1332, Anm. zu Art.414 LRL.

von Anordnungen der höheren Verwaltungsbehörden, so sind diese an seiner Stelle haftbar. Das gleiche gilt für eigene Anordnungen des Bürgermeisters, welche er mit ausdrücklicher Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörden - namentlich des Zivilgouverneurs oder Innenministers - trifft ¹⁾.

Andererseits haftet der Bürgermeister für den in Ausübung seines Amtes verursachten Schaden nur dann persönlich, wenn dieser **n i c h t a u s v e r t r a g l i c h e n** Rechtsbeziehungen Dritter zur Gemeinde erwächst; denn insoweit ist die Gemeinde an seiner Stelle verantwortlich ²⁾. In dem so abgesteckten außervertraglichen Haftungsbereich trifft den Alcalde aber nicht schlechthin für jedes rechtswidrig-schuldhaftes Tun oder Unterlassen die persönliche Ersatzpflicht, sondern nur bei Vorsatz ³⁾ und **g r o b e r** Fahrlässigkeit ⁴⁾. Gemäß Art.377 Ziff.3 ROF wird dabei das Tatbestandsmerkmal der "groben Fahrlässigkeit" regelmäßig durch das Vorliegen einer "manifesten Gesetzesverletzung" ⁵⁾ indiziert. Entschuldbare Ausle-

1) Haftungsgesetz (Ley de Responsabilidad) vom 5.4.1904 (Gaceta v.6.4.1904, Nr.96, S.71), Art.2 Abs.2.

2) Vgl. Art.406 Ziff.1, Nr.1 LRL.

3) Unter dieser Voraussetzung haftet, ohne daß das Gesetz es ausdrücklich bestimmt, immer primär der Alcalde persönlich (E.González Nieto, Responsabilidad de los miembros y funcionarios de las Entidades locales, in REVL 1955, S.36).

4) Die Begrenzung der Haftung des Bürgermeisters auf "grobe Fahrlässigkeit" ergibt sich aus Art.406 Ziff.1, Nr.2 LRL in Verb.mit Art.377 Ziff.2 ROF: In diesen Rechtsvorschriften umschreibt das Gesetz das die Haftung des Bürgermeisters auslösende Verschulden mit der Formel "culpa y negligencia graves". Unter "culpa" versteht man im spanischen Recht die durch aktives Tun, unter "negligencia" hingegen die durch Unterlassen begangene Fahrlässigkeit. Beide Begriffe werden mitunter auch synonym gebraucht (González Nieto, Responsabilidad..., a.a.O., S.35; vgl. weiter Abella, Régimen local, a.a.O., S.629). Berücksichtigt man, daß sich das im Plural stehende Adjektiv "graves" (zu deutsch "schwer") sowohl auf "culpa" als auch auf "negligencia" bezieht, so lassen sich beide Ausdrücke einheitlich unter dem deutschen Begriff der "groben Fahrlässigkeit" zusammenfassen.

5) Definition siehe oben S.72.

gungsfehler vermögen mithin die Verpflichtung zum Schadensersatz nicht zu begründen ¹⁾.

Eine allgemeine Regelung, nach der für Amtspflichtverletzungen des Bürgermeisters stets primär der Staat, bzw. die Gemeinde einzustehen hat, gibt es im spanischen Recht nicht. Abgesehen von der Haftung aus Vertrag ist die Gemeinde als juristische Person nur dann selbst verantwortlich, wenn dem Bürgermeister weder Vorsatz noch grobe Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann ²⁾. Hat der Bürgermeister dagegen vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt, so ist neben ihm die Gemeinde *s u b s i d i ä r* zum Schadensersatz verpflichtet (Art.409 Ziff.1 LRL).

Zur Verfolgung von Ersatzansprüchen gegen den Bürgermeister sind grundsätzlich die Zivilkammern bei den Oberlandesgerichten zuständig (Art.414 LRL). Im Gegensatz zu früher bedarf die Klageerhebung heute nicht mehr einer besonderen Erlaubnis der höheren Verwaltungsbehörden ³⁾. Auch ist nicht mehr erforderlich, daß der Geschädigte vor Erhebung der Klage ein schriftliches Abhilfesuch an den Bürgermeister richtet ⁴⁾. Die Durchsetzung des Ersatzanspruchs begegnet jedoch, wie namhafte Vertreter der Kommunalrechtswissenschaft mit Recht kritisieren ⁵⁾, noch immer hohen Verfahrens-

1) González Nieto, Responsabilidad..., a.a.O., S.36.

2) Vgl. Art.405 Ziff.1 Satz 2 LRL in Verb. mit Art. 377 Ziff.1 ROF.

3) Mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Lokalverwaltung gelangte diese Verfahrensvoraussetzung in Wegfall (Laureano López Rodo, La reforma administrativa en España, in DA 1958, Bd.1, Nr.1, S.12).

4) Das ursprünglich in Art.1 Abs.2 des Haftungsgesetzes vom 5.4.1904 und in Art.11 einer Verordnung vom 23.9.1904 (Gaceta v.27.9.1904, Nr.269, S.1073) vorgeschriebene Abhilfeverfahren wurde kraft der ausdrücklichen Bestimmung des Art.414 LRL abgeschafft.

5) So Barros, a.a.O., S.473; González-Berenguer Urrutia, Algunos problemas..., a.a.O., S.174; Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1339, Anm. zu Art.414 LRL.

risiken. Dazu hat die Rechtsprechung beigetragen: so machte das Tribunal Supremo in verschiedenen Urteilen die Zulässigkeit der Haftungsklage von der vorherigen rechtskräftigen Feststellung der zur Haftung führenden Rechtsverletzung durch die Verwaltungsgerichte abhängig; denn die Entscheidung über diese präjudizielle Grundfrage sei der Rechtsprechungsgewalt der Zivilgerichte entzogen ¹⁾.

Der Geschädigte ist jedoch nach geltendem Recht nicht gehalten, Schadensersatzforderungen gegen den Bürgermeister ausnahmslos in dem umständlichen Verfahren vor den Zivilgerichten zu verfolgen. Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung ²⁾ kann nämlich derjenige, der durch einen Verwaltungsakt des Bürgermeisters in seinen Rechten verletzt ist, jetzt zugleich mit der beim Verwaltungsgericht erhobenen Anfechtungsklage den Antrag auf Gewähr von Schadensersatz verbinden.

Schließlich hat der Geschädigte die allerdings sehr beschränkte Möglichkeit, den Bürgermeister im Rahmen eines Strafverfahrens auf Schadensersatz in Anspruch zu nehmen. Dieser Verfahrensmodus ist nur dann zulässig, wenn das Handeln oder Unterlassen des Alcalde einen Straftatbestand erfüllt ³⁾. Wird auf Betreiben des Verletzten ein Strafverfahren gegen den Bürgermeister durchgeführt, so gilt die zivilrechtliche Haftungsklage automatisch als erhoben, sofern nicht der Verletzte auf sie verzichtet oder sich die Erhebung der Schadensersatzklage im Anschluß an das Strafverfahren vorbehält ⁴⁾.

1) TS vom 30.10.1931 (Col.leg.,Rep.jurisp.civ. 1931, Bd.118, S.1009, Nr.184); 9.11.1932 (Col.leg.,Rep.jurisp.civ. 1932, Bd.124, S.104, Nr.13); 28.3.1935 (Rep.jurisp.Aranzadi 1935, S.340/41, Nr.601); 19.5.1943 (Rep.jurisp.Aranzadi 1943, S.328, Nr.571).

2) Vgl. Art.378 Ziff.1 ROF und Art.42 LJCA.

3) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1315, Anm. zu Art.410 LRL.

4) Art.112 LECr.

Wie schon weiter oben angedeutet, kann sich der Geschädigte bei Insolvenz des Bürgermeisters - notfalls auf dem Klagewege (Art.409 Ziff.2 LRL) - hilfsweise an der Gemeinde schadlos halten. Die Gemeinde ist aber auch durch nichts gehindert, einem Geschädigten auf Antrag freiwillig, ohne daß dieser zuerst den Bürgermeister als primär Verantwortlichen verklagt, Ersatz zu leisten ¹⁾. In beiden Fällen steht der Gemeinde das Recht zu, den Bürgermeister in Regreß zu nehmen. Der Rückgriff setzt aber die Einleitung eines förmlichen Untersuchungsverfahrens und die Feststellung der Erstattungspflicht des Bürgermeisters durch Gemeinderatsbeschluß voraus (Art.410 Ziff.1 LRL in Verb. mit Art.383 Ziff.1 ROF). Diesen Beschluß kann der Bürgermeister nach vorherigem Einspruch ²⁾ zum Gemeinderat mit der verwaltungsgerichtlichen Klage anfechten (Art.410 Ziff.2 LRL). Als Schutzvorschrift zugunsten des Alcalde gestattet Art.384 Ziff.3 ROF den Vollzug des angefochtenen Beschlusses erst ab Eintritt der Rechtskraft.

2. Die strafrechtliche Haftung des Bürgermeisters

In seiner Eigenschaft als Organ der Lokalverwaltung ist der Bürgermeister nicht Beamter, sondern "Autorität". Dessen ungeachtet wird im Bereich des Strafrechts jeder Träger öffentlicher Gewalt, also auch der Bürgermeister, als Beamter (funcionario público) angesehen ³⁾. Die Straftatbestände des spanischen Strafgesetzbuchs (Código Penal), nach welchen sich Beamte für Handlungen und Unterlassungen in Ausübung

1) Segismundo Royo-Villanova, La responsabilidad de la Administración pública, in RAP 1956, Nr.19, S.47.

2) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1312, Anm. zu Art.410 LRL.

3) Vgl. dazu TS vom 5.12.1934 (Rep.jurisp.Aranzadi 1934, S.1569/70, Nr.2249); vgl. auch García Oviedo, a.a.O., Bd.2, S.51.

ihres Amtes strafbar machen können, gelten so gleichermaßen für den Alcalde.

Aus der Gesamtheit der im Código Penal (Buch 2, Titel VII, Art.351-404) statuierten Amtsdelikte seien nachfolgend einige Straftatbestände herausgegriffen, welche typische Erscheinungsformen des spanischen Rechts darstellen. So zielen die Art.369 und 370 CP darauf ab, der zentralistischen Staatsverwaltung den nötigen Nachdruck zu verleihen. Gemäß Art.369 Abs.1 CP kann insbesondere die Weigerung eines Bürgermeisters, die von den höheren Verwaltungsbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit und in der gesetzlich vorgeschriebenen Form erlassenen Anordnungen auszuführen, mit Geldstrafe und Verlust der Amtsfähigkeit geahndet werden ¹⁾. Von der Tatverantwortung ist der Alcalde nur befreit, wenn der an ihn gerichtete Befehl eine "manifeste" Verletzung von Gesetzen oder sonstigen Rechtsnormen beinhaltet (Art.369 Abs.2 und 3 CP). Suspendiert er, ohne daß eine derartige Rechtsverletzung vorliegt, Anordnungen der höheren Verwaltungsbehörden, so wird er mit Gefängnisstrafe und Verlust der Amtsfähigkeit bestraft; das gleiche gilt, sofern er solche Anordnungen aussetzt und trotz Wiederherstellung ihrer Vollziehbarkeit durch die höheren Verwaltungsbehörden nicht ausführt (Art.370 CP). Eigenartigerweise kann der Alcalde auch wegen Anmaßung legislativer Funktionen strafrechtlich belangt werden, und zwar wenn er unter Überschreitung seiner Befugnisse Verordnungen oder allgemeinverbindliche Verfügungen erläßt oder den Vollzug von Gesetzen aufhebt oder aussetzt (Art.377 CP).

1) Vorgeschrieben sind Geldstrafen von 5000-25000 Peseten (ca. DM 350.- bis DM 1750.-) und kumulativ die Aberkennung von Amt und Würden sowie der Verlust des Rechts zur Bekleidung vergleichbarer Ämter auf die Dauer von 6 Jahren u. 1 Tag bis zu 12 Jahren (vgl. Art.369 Abs.1 in Verb. mit Art.30, 36 CP).

Während das materielle Strafrecht, dem der Bürgermeister für Straftaten im Amt unterworfen ist, in complexu der Código Penal regelt, enthalten das Gesetz über die Lokalverwaltung und die in anderem Zusammenhang bereits mehrfach genannte "Organisationsverordnung" vom 17.5.1952 einige Sonderbestimmungen über das zur Bestrafung des Bürgermeisters führende Verfahren. Zuständig zur strafrechtlichen Verfolgung des Alcalde sind die ordentlichen Strafgerichte. Der Strafprozeß wird entweder von Amts wegen - auf Antrag des Staatsanwalts - oder durch private, allen Spaniern zustehende Klage in Gang gebracht (Art.415 LRL). Über die Eröffnung des Verfahrens entscheidet das zuständige Provinzialgericht nach einer Voruntersuchung durch den Untersuchungsrichter (Art.416 Ziff.1 und 2 LRL). Den Beschluß, durch den das Provinzialgericht die Eröffnung des Strafverfahrens anordnet, kann der Bürgermeister zunächst mit Einspruch zum Gericht "a quo", und wenn der Einspruch verworfen wird, mit der Berufung zum Oberlandesgericht anfechten (Art.386 Ziff.1-3 ROF). Gemäß Art.417 LRL sind die Strafgerichte verpflichtet, dem Zivilgouverneur von einem gegen den Alcalden laufenden Strafprozeß Kenntnis zu geben. Der Zivilgouverneur kann sodann unabhängig von der richterlichen Entscheidung im Verwaltungsweg die einstweilige Amtsenthebung des Bürgermeisters aussprechen ¹⁾. Zu dieser Maßnahme ist das Provinzialgericht nur befugt, wenn begründete Anhaltspunkte dafür bestehen, daß der Bürgermeister sich eines vom Código Penal mit Amtsenthebung oder Verlust der politischen Rechte unter Strafe gestellten Deliktes schuldig gemacht hat (Art.387 ROF).

1) Siehe dazu unten S.166/167.

3. Die Disziplinarhaftung des Bürgermeisters

In direktem Zusammenhang mit der Kontrolle der Tätigkeit des Bürgermeisters steht das Recht des Staates, ihn wegen Verfehlungen gegen die "innere Ordnung der Verwaltung" ¹⁾ dienststrafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Ausgehend von dieser Zweckbestimmung des Disziplinarrechts bezeichnet das Gesetz über die Lokalverwaltung die dienststrafrechtliche Haftung des Alcalden, ebenso wie jene der Beamten, als "responsabilidad administrativa" (wörtlich: "Administrativhaftung").

Die Verhängung dienststrafrechtlicher Sanktionen gegen den Bürgermeister ist heute - unabhängig von der Schwere eines Dienstvergehens - ausschließliches Privileg der Exekutive. Inhaber der Disziplinargewalt ist in erster Linie der Zivilgouverneur, der sein unmittelbarer Dienstvorgesetzter ist ²⁾. Nur der Ausspruch der schwersten Dienststrafen ist dem Innenminister vorbehalten. Kraft spezialgesetzlicher Bestimmung können im Einzelfall aber auch andere Staatsbehörden, so vor allem die "Generaldirektion der Lokalverwaltung" ³⁾ und der staatliche Finanzbeauftragte ⁴⁾ Dienstpflichtverletzungen des Alcalden - zumeist mit Geldstrafe - ahnden ⁵⁾.

Während das materielle Dienststrafrecht der Gemeindebeamten ⁶⁾ in der Beamtenverordnung (RF) vom 30.5.1952

-
- 1) Durch dieses Kriterium unterscheidet sich die dienststrafrechtliche von der strafrechtlichen Haftung (González Nieto, Responsabilidad..., a.a.O., S.13).
 - 2) Vgl. Art.267 Buchstabe c) LRL und Art.36 Ziff.4 des Dekrets über die Rechte und Pflichten der Zivilgouverneure vom 10.10.1958.
 - 3) Siehe oben S. 18 u. 76.
 - 4) Siehe oben S.110.
 - 5) Nachweise bei Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1354, Anm. zu Art.418 u. S.1359, Anm. zu Art.419 LRL.
 - 6) Vgl. hierzu oben S.81 ff.

geregelt ist, unterliegt der Bürgermeister als "Autorität" eigenen, überwiegend im Gesetz über die Lokalverwaltung enthaltenen Disziplinvorschriften. So haftet er gemäß Art.418 LRL zunächst bei Machtüberschreitung (*extralimitación*), Ungehorsam gegenüber den Anordnungen seiner Vorgesetzten (*desobediencia*) und bei Vernachlässigung seiner Amtspflichten (*negligencia* ¹⁾). Dabei ist es gleichgültig, ob er in seiner Eigenschaft als Organ der Lokalverwaltung oder als Staatsdelegierter gehandelt hat ²⁾. Dienstwidrigkeiten der genannten Art kann der Zivilgouverneur mit Geldstrafe bis zu 10000 Peseten (ca. DM 700.-) verurteilen ³⁾.

Die drei Tatbestandsmerkmale des Art.418 LRL hat der Gesetzgeber unverändert aus Art.212 des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935 übernommen, welcher seinerseits - von redaktionellen Abwandlungen abgesehen - dem Art.274 des Estatuto vom 8.3.1924 entsprach. Darüber hinaus hat das Gesetz über die Lokalverwaltung aber einen dem traditionellen spanischen Gemeinderecht unbekannten Tatbestand eingeführt: Art.419 LRL räumt dem Zivilgouverneur das besondere Recht ein, den Bürgermeister wegen "mangelnden Diensteifers" (*falta de celo*) ⁴⁾ in Ausübung der vom Staat übertragenen Auf-

-
- 1) Zu diesem Tatbestandsmerkmal vgl. auch oben S.158.Arm.4. Im dienststrafrechtlichen Sinn bedeutet "negligencia" sinngemäß "Abstinenz von gebotener Pflichterfüllung" (Marqués, *El Derecho local...*, a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1353, Anm. zu Art.418 LRL).
 - 2) Vgl. TS vom 19.6.1963 (Rep.jurisp.Aranzadi 1963, S.2066, Nr.3266); a.A. Marqués, *El Derecho local...*, a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1352, Anm. zu Art.418 LRL, nach dessen Ansicht die Anwendung des Art.418 LRL auf solche Dienstvergehen beschränkt ist, die der Alcalde in seiner Eigenschaft als Gemeindeorgan begeht.
 - 3) Vgl. Art.260 Buchstabe 1) LRL.
 - 4) Unter "celo" versteht man den "inneren Einsatz, der gute Werke entstehen läßt" (*Diccionario Manual...*, a.a.O., S.350, unter Stichwort "celo". "Falta de celo" entspricht demnach wohl am ehesten der Verdeutschung "mangelnder Amts- bzw. Diensteifer").

gaben mit Geldstrafe von 50 - 5000 Peseten zu belegen. Der rechtspolitische Zweck dieser Vorschrift, die den Bürgermeister einer weitgehend ermessensfreien Handhabung der Geldstrafgewalt durch den Zivilgouverneur ausliefert ¹⁾, ist eindeutig: sie soll den unbedingten Gehorsam des Alcalden gegenüber der Zentralgewalt gewährleisten.

Die mit einer extensiven Auslegung des Art.419 LRL verbundene Rechtsunsicherheit wird allerdings durch prozessuale Garantien zum Teil wieder beseitigt. Der Entscheidung des Zivilgouverneurs hat nämlich regelmäßig ein dem Disziplinarverfahren gegen Gemeindebeamte ²⁾ nachgebildetes, förmliches Untersuchungsverfahren mit Anhörung des Bürgermeisters vorherzugehen ³⁾. Auch kann der Bürgermeister Geldstrafenverfügungen des Zivilgouverneurs mit der Beschwerde zum Innenminister anfechten (Art.419 Ziff.2 LRL in Verb. mit Art. 354 ROF) und bei Zurückweisung seiner Beschwerde mit einer unmittelbar an den Obersten Gerichtshof zu richtenden Klage die Aufhebung der Geldstrafe beantragen ⁴⁾.

Gemäß Art.421 Ziff.1 LRL vermag der Zivilgouverneur den Bürgermeister aus "schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung" (motivos graves de orden público) vorläufig seines Amtes zu entheben, wobei er von

1) González Nieto, Responsabilidad..., a.a.O., S.15.

2) Vgl. hierzu oben S.82.

3) Im einzelnen vgl. die Art.390-396 ROF.

4) Der Wortlaut des Art.419 Ziff.2 LRL: "La imposición de multas...será recurrible...ante el Ministro de la Gobernación, que resolverá sin ulterior recurso" ("Die Auferlegung von Geldstrafen...kann mit der Beschwerde zum Innenminister...angefochten werden, ohne daß es ein weiteres Rechtsmittel gibt") schließt den Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit nur scheinbar aus (vgl. insoweit die einschlägigen Ausführungen oben auf S.153 und die in der dortigen Anm.5 zitierte Rechtsprechung); a.A. Abella, Régimen local, a.a.O., S.657, Anm. zu Art.419 LRL.

der getroffenen Maßnahme binnen 24 Stunden den Innenminister zu unterrichten hat. Dieser bestimmt dann, ob der Bürgermeister wieder in sein Amt zurückkehren darf. Eine Befristung der Suspendierung sieht das Gesetz nicht vor. Ergeht keine Ministerialentschließung, so kommt die zunächst nur vorläufige Dienstenhebung realiter dem endgültigen Amtsverlust gleich ¹⁾.

Aus "schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung", bei "schlechter Führung" (mala conducta) oder "grober Vernachlässigung der Amtspflichten" kann andererseits der Innenminister selbst den Bürgermeister auf die Dauer von 60 Tagen seines Amtes entheben oder ihn endgültig aus dem Amt entfernen (Art.421 Ziff.2 LRL). Angesichts des nahezu unbegrenzten Ermessensspielraums, den die genannten Tatbestandsmerkmale eröffnen, hängt die sinnvolle Anwendung des Art.421 LRL allein vom Willen des Innenministers ab ²⁾.

Das Gesetz über die Lokalverwaltung hat sich von den demokratischen Prinzipien des Estatuto vom 8.3.1924 ³⁾ und des Gemeindegesetzes vom 31.10.1935 ⁴⁾, wonach der Bürgermeister durch Beschluß des Gemeinderats seines Amtes enthoben werden konnte, weit entfernt. Das geltende Recht greift vielmehr auf das zentralistische Gemeindegesetz vom 2.10.1877 zurück, nach dessen Art.189 allerdings nicht der Innenminister, sondern der Ministerrat über die Absetzung des Bürgermeisters zu beschließen hatte. Doch ist der Alcalde heute in

1) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1363/1364, Anm. zu Art.421 LRL.

2) So Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, 2.Teil, S.1363 u.1365, Anm. zu Art.421 LRL, der diese Lösung uneingeschränkt befürwortet, weil die Regierung "die gute Leitung der Gemeinden stets in der Hand haben müsse."

3) Vgl. dazu oben S.118/119.

4) Art.81.

besonderem Maße der Willkür der Zentralgewalt preisgegeben: Im Gegensatz zu der Regelung des Art.189 des Gemeindegesetzes vom 2.10.1877 erfordert nämlich die vorläufige oder endgültige Amtsenthebung heute weder die Durchführung eines besonderen Untersuchungsverfahrens, noch hat der Bürgermeister Anspruch auf rechtliches Gehör ¹⁾. Gegenüber der Entscheidung des Innenministers genießt der Alcalde auch keinerlei Rechtsschutz. Als ein auf rein politischen Motiven beruhender Hoheitsakt ²⁾ ist die Anordnung des Innenministers kraft ausdrücklicher Gesetzesbestimmung der Nachprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit entzogen ³⁾, mithin ein "Tabu" der Zentralregierung ⁴⁾.

-
- 1) Dies ergibt ein Umkehrschluß aus Art.421 Ziff.2 LRL, welcher die Einleitung eines förmlichen Untersuchungsverfahrens unter Anhörung des Betroffenen ausdrücklich nur für die w ä h l b a r e n Mitglieder des Gemeinderats vorsieht; zum gleichen Ergebnis kommt ohne nähere Begründung González Nieto, Responsabilidad..., a.a.O., S.23.
 - 2) Luis Sánchez Agesta, Concepto jurídico del acto político los nuevos límites de la jurisdicción contencioso-administrativa, in "Homenaje a D.Nicolas Pérez Serrano", Madrid 1959, Bd.2, S.199/200; vgl. auch Abella, Régimen local, a.a.O., S.658, Anm. zu Art.421 LRL.
 - 3) Mit Bezug auf die vom Innenminister gemäß Art.421 Ziff.2 LRL verfügte vorläufige oder endgültige Amtsenthebung des Bürgermeisters bestimmt Art.421 Ziff.3 LRL wörtlich: "Estos acuerdos quedarán excluidos del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa" ("Diese Beschlüsse sind von der Entscheidung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeschlossen").
 - 4) So treffend Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.292, Anm. zu Art.62 LRL.

KAPITEL VII : DIE BÜRGERMEISTER MINDERER RANGORDNUNG

1. Die Bürgermeister der Zwerggemeinden (Alcaldes Pedáneos)

Zu den eigentümlichsten Erscheinungsformen des spanischen Kommunalwesens zählen die "Miniaturgemeinden", die sog. "entidades locales menores". Es sind dies über das weite Land verstreute kleine Bevölkerungsansammlungen (vornehmlich Pfarr- und Kirchsprengel, Dörfer und Weiler), die ihren geschichtlichen Ursprung in den primitiven agrarischen Siedlungsgemeinschaften der vorrömischen Zeit haben ¹⁾ und trotz der räumlichen Eingliederung in das Gebiet einer Gemeinde ²⁾ eigene Rechtspersönlichkeit ³⁾ besitzen. Das wesentliche Kriterium, das sie von unselbständigen Gebietsteilen einer Gemeinde unterscheidet, ist das Vorhandensein eines besonderen Gemeindevermögens ⁴⁾. Die Zwerggemeinde ist aber, obwohl sie von eigenen Organen verwaltet wird, weitgehend von der "Muttergemeinde", in deren Territorium sie liegt, abhängig; sie wird daher treffend auch als "submunicipio" oder "inframunicipalidad" bezeichnet ⁵⁾.

Beratendes Organ der Zwerggemeinde ist in der Regel ein aus zwei vom Gemeinderat der übergeordneten Muttergemeinde gewählten Beisitzern (vocales) und dem

1) Florentino Agustín Díez, La comunidad de aldea, in REVL 1955, S.194 unter Berufung auf die "von Historikern und Soziologen gleichermaßen vertretene Auffassung"; vgl. dazu insbesondere auch Hinojosa, El origen..., a.a.O., S.436; Pérez Pujol, a.a.O., Bd.1, S.49.

2) Vgl. Art.23 LRL und Art.41 RP.

3) Vgl. Art.6, letzter Satz LRL.

4) Francisco Ruiz Rodríguez, El Submunicipio español, Santander 1960, S.66; Segura, a.a.O., S.101.

5) Ruiz Rodríguez, a.a.O., S.15; den zuletzt genannten Begriff verwendet auch Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.1, S.305.

Bürgermeister bestehender "Einwohnerrat" (junta vecinal)¹⁾. Doch gibt es auch einige wenige Zwerggemeinden, in denen unter dem Vorsitz des Bürgermeisters kraft Herkommens sämtliche wahlberechtigten Einwohner beiderlei Geschlechts in der "offenen Volksversammlung" (concejo abierto) zusammentreten²⁾.

Der Bürgermeister der Miniaturgemeinde wird "Alcalde pedáneo" genannt. Sein Name geht auf den von den Provinzstatthaltern des römischen Reichs bestellten "iudex pedaneus" zurück, der nach einem Erlaß Kaiser Justinians in Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung Recht sprechen konnte³⁾. Die Bezeichnung "Alcalde pedáneo" wurde als Titel für die Vorsteher von Pfarrsprengeln und Kirchspielen erstmals⁴⁾ durch das Gemeindegesetz vom 8.1.1845⁵⁾ ins spanische Recht eingeführt. Die Übernahme des an den römischen J u s t i zbeamten erinnernden Titels begegnete keinen Schwierigkeiten; denn solange die Bürgermeister das Amt des Friedensrichters zu versehen hatten⁶⁾, bestanden noch gewisse funktionelle Gemeinsamkeiten mit dem "iudex pedaneus". Nachdem der Bürgermeister im Gemeindegesetz vom 2.10.1877 zu einem reinen Verwaltungsorgan geworden war, verschwand die Amtsbezeichnung. Die Bürgermeister der Miniaturgemeinden hießen nunmehr "presidentes". Eigenartigerweise aber lebte der alte Name "Alcalde pedáneo" (im folgenden kurz "Pedáneo" genannt) 100 Jahre nach dem erstmaligen Erscheinen im Jahre 1845, nämlich im Grundlagengesetz

1) Art.58 Ziff.2 LRL in Verb. mit Art.76 LRL.

2) Vgl. Art.76 LRL in Verb. mit Art.100 ROF.

3) Abella, Régimen local, a.a.O., S.176, Anm.26 zu Art.69 LRL; Barros, a.a.O., S.58; Ruiz Rodríguez, a.a.O., S.56.

4) Mallol-Ortí, Diccionario..., a.a.O., S.58, unter Stichwort "Alcalde Pedáneo".

5) Vgl. Art.5 des Gesetzes.

6) Siehe oben S.14/15.

zur Lokalverwaltung (Ley de Bases) vom 17.7.1945 ¹⁾ wieder auf.

Die Rechtsstellung des Pedáneo ist im wesentlichen der des Bürgermeisters der Muttergemeinde nachgebildet. Während der Bürgermeister der Miniaturgemeinde seit dem Gemeindegesetz vom 2.10.1877 ununterbrochen von der Einwohnerschaft g e w ä h l t worden war ²⁾, kehrt das aus dem Grundlagengesetz vom 17.7.1945 entwickelte Gesetz über die Lokalverwaltung zu der zentralistischen Regelung des Gemeindegesetzes vom 8.1.1845 ³⁾ zurück: gemäß Art.69 LRL wird der Pedáneo auf Vorschlag des Bürgermeisters der Muttergemeinde für unbestimmte Zeit vom Z i v i l g o u v e r n e u r e r n a n n t. Die positiven Voraussetzungen der Ernennung entsprechen jenen der Ernennung zum Bürgermeister ⁴⁾. Darüber hinaus muß der Pedáneo aber stets Einwohner der Miniaturgemeinde und Familienoberhaupt sein ⁵⁾. Mit der Investitur wird er nach herrschender Auffassung ebenso zur "Autorität" wie der Bürgermeister ⁶⁾.

Die wenig befriedigende Regelung, wonach die Bürgermeister der Gemeinden unter 10001 Einwohnern für ihre ehrenamtliche und obligatorische Tätigkeit keine Besoldung erhalten ⁷⁾, gilt auch für den Pedáneo; es wird ihm nur der tatsächliche Aufwand zur Wahrnehmung amtlicher Geschäfte erstattet ⁸⁾.

1) Vgl. die "Base" Nr.6, Abs.10.

2) Gemeindegesetz vom 2.10.1877, Art.91; Estatuto vom 8.3.1924, Art.107; Gemeindegesetz vom 31.10.1935, Art.67.

3) Vgl. Art.11 des Gesetzes.

4) Siehe oben S.27/28.

5) Art.69 LRL in Verb. mit Art.23 Ziff.1 ROF.

6) Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.2, Teil2, S.1346, Anm. zu Art.415 LRL; Abella, Régimen local, a.a.O., S.334, Anm.69e zu Art.124 LRL.

7) Zu den hiermit verbundenen Problemen siehe im einzelnen oben S.40 ff.

8) Segura, a.a.O., S.83.

In-Bezug auf die Leitung und Verwaltung der Zwerggemeinde verfügt der Pedáneo über die gleichen Befugnisse, welche das Gesetz über die Lokalverwaltung dem Bürgermeister verleiht (Art.124 LRL). Gemäß derselben Bestimmung führt der Pedáneo insbesondere den Vorsitz im Einwohnerrat, bzw. in der "offenen Volksversammlung" (a), vollzieht die Beschlüsse dieser Ratsgremien (b), führt den Haushaltsplan der Zwerggemeinde aus (c), überwacht die Gemeindepolizei und sorgt für die Erhaltung der Wege, öffentlichen Brunnen und Wälder (d), unterstützt den Bürgermeister der Muttergemeinde bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (e) und übt im übrigen all jene Befugnisse aus, die nicht kraft Gesetzes dem Einwohnerrat, bzw. der "offenen Volksversammlung" zustehen (f). Zugleich ist der Pedáneo aber auch - ohne daß das Gesetz dies eigens festlegt - Delegierter des Bürgermeisters der Muttergemeinde ¹⁾. Er wird dadurch zum Verbindungsglied zwischen Mutter- und Zwerggemeinde. In der Tradition verwurzelte Aufgabe des Pedáneo ist es schließlich, die Gesetze und die Anordnungen der höheren Verwaltungsbehörden in den fernab von der Muttergemeinde gelegenen Ansiedlungen bekannt zu machen ²⁾.

Vergleichen wir die Zuständigkeiten des Pedáneo mit jenen seines ranghöheren Kollegen, so zeigt sich, daß auch in der Verwaltung der Miniaturgemeinde das System des "Strong Mayor" ³⁾ Eingang gefunden hat. Den Beweis hierfür liefert der schon zitierte Art.124 LRL, in dessen Buchstabe f) der Machtzuwachs des Pedáneo gegenüber den beratenden Körperschaften zum Ausdruck kommt ⁴⁾. Wie der Bürgermeister der Muttergemeinde

1) Ruiz Rodríguez, a.a.O., S.56; Segura, a.a.O., S.81.

2) Ruiz Rodríguez, a.a.O., S.179; so schon Colmeiro, a.a.O., Bd.1, zum Gemeindegesetz vom 8.1.1845.

3) vgl. oben S.21 und S.86 ff.

4) Die Rechtsvorschrift entspricht dem für den Bürgermeister geltenden Art.116, Buchstabe i) LRL (siehe dazu oben S.87/88).

vermag auch der Pedáneo allgemeinverbindliche Anordnungen und Einzelverfügungen zu erlassen und ihre Nichtbefolgung mit Geldstrafe zu ahnden ¹⁾.

Der Pedáneo sinkt jedoch in Wirklichkeit meist zu einer bloßen Hilfsperson des Bürgermeisters herab ²⁾. Zudem verbleibt ihm angesichts der Überwachung durch den Bürgermeister der Muttergemeinde, dem von Amts wegen die Kontrollfunktion über die Tätigkeit des Pedáneo obliegt (Art.121 Ziff.3 ROF) ³⁾, nur beschränkte Handlungsfreiheit. Ferner darf der Pedáneo Beschlüsse des Einwohnerrats bzw. der "offenen Volksversammlung", welche die Verfügung über Gemeindevermögen, Kreditgeschäfte oder Enteignungen zum Gegenstand haben, erst nach Genehmigung durch den Gemeinderat der Muttergemeinde vollziehen (Art.125 Ziff.2 LRL). Wegen seiner mangelnden Selbständigkeit ist der Pedáneo denn auch im Volksmund ⁴⁾ und in der Presse ⁵⁾ mitunter Spötteleien ausgesetzt.

Der Pedáneo bleibt nur solange im Amt, als er das Vertrauen des Bürgermeisters der Muttergemeinde genießt. Der Bürgermeister kann jeweils dann beim Zivilgouverneur die Absetzung des Pedáneo beantragen,

-
- 1) So mit eingehender Begründung "EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS", Jahrgang 1954, S.1163/64; ebenso Palomar-Rovira, a.a.O., S.58; Abella, Régimen local, a.a.O., S.334, Anm.69e zu Art.124 LRL; Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.552, Anm. zu Art.124 LRL.
 - 2) Vgl. Ruiz Rodríguez, a.a.O., S.179.
 - 3) Die allgemeinen Bestimmungen über die Aussetzung von Entscheidungen des Bürgermeisters durch den Zivilgouverneur gelten analog auch für das Subordinationsverhältnis Bürgermeister - Pedáneo (vgl. Ruiz Rodríguez, a.a.O., S.178).
 - 4) So in der sprichwörtlichen Redensart: "Manda menos que un Pedáneo" (zu deutsch: "Der hat weniger zu sagen, als ein Pedáneo"), zit.nach Abella, Régimen local, a.a.O., S.176, Anm.26 zu Art.69 LRL.
 - 5) Der bekannte spanische Publizist José Martínez Ruiz (genannt "Azorín") beschreibt den Pedáneo als einen "friedfertigen, phlegmatischen Mann von geringem Verstand..., der sich aufs beste mit seinen Vorgesetzten verträgt..." (El Alcalde Pedáneo, in "ABC" vom 27.4.1949, S.24).

"wenn er es für nötig halten sollte"; er ist hierzu verpflichtet, wenn wichtige Gründe der öffentlichen Ordnung, schlechte Führung des Pedáneo oder grobe Vernachlässigung seiner Amtspflichten dies erfordern (Art.24 Ziff.2 ROF). Das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgermeister und Pedáneo ist auch der Grund dafür, daß bei einem Wechsel des Oberhauptes der Muttergemeinde der neue Bürgermeister dem Zivilgouverneur die Ernennung eines neuen Pedáneo vorschlagen kann (Art.24 Ziff.1 ROF).

Nachdem der Pedáneo ebenso wie der Bürgermeister "Autorität" ist, gilt im übrigen das zum Bürgermeisteramt Gesagte sinngemäß auch für ihn.

2. Die "Alcaldes de barrio"

In jenen Gebietsteilen einer Gemeinde, die außerhalb des Gemeindezentrums liegen und nicht den rechtlichen Status einer Miniaturgemeinde besitzen (Art.70 LRL), desgleichen in den verschiedenen Bezirken einer Stadt (Art.71 LRL), kann der Bürgermeister einen besonderen örtlichen Vorsteher ernennen; dieser führt die Amtsbezeichnung "Alcalde de barrio" ¹⁾.

Die Institution erscheint erstmals im Jahre 1768. Damals teilte Carlos III. den Sitz des königlichen Hofes in acht Stadtdistrikte ein, in welchen jeweils ein "Alcalde de barrio" als Inhaber der Sicherheitspolizei für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und für die öffentliche Reinlichkeit zu sorgen hatte ²⁾. Bereits im Jahre 1769 dehnte sich die zu-

1) Das Wort "barrio" entstammt dem Arabischen. Dort hat "barr" den Sinn von "offenes, freies Land", (vgl. Hans Wehr, Arabisches Wörterbuch für die Schriftsprache der Gegenwart, 3.Aufl., Leipzig 1958, S.43, rechte Spalte; vgl. auch Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.328, Anm. zu Art.70 LRL).

2) Bermejo, Alcalde..., a.a.O., S.541.

nächst auf die Hauptstadt beschränkte Neuerung auf alle Großstädte Spaniens aus ¹⁾. Seit Inkrafttreten der Verfassung von Cádiz verloren sie zusehends an Bedeutung. Der einst mächtige königliche Beamte wurde zu einer bloßen Hilfskraft des Bürgermeisters ²⁾. Das Gemeindegesetz vom 8.1.1845 erwähnte die "Alcaldes de barrio" überhaupt nicht. Sie tauchten dann im Gemeindegesetz vom 2.10.1877 ³⁾ und im Estatuto vom 8.3.1924 ⁴⁾ wieder auf, wurden aber kurz nach der Ausrufung der Republik (14.4.1931) durch ein Dekret vom 17.6.1931 gänzlich beseitigt. Erst das Grundlagengesetz zur Lokalverwaltung vom 17.7.1945 führte sie aufs neue ein ⁵⁾.

Nachdem die eingangs zitierten Bestimmungen der Art. 70 und 71 LRL Kannvorschriften sind, steht es im Ermessen des Bürgermeisters, ob er von dem ihm eingeräumten Recht zur Ernennung eines "Alcalde de barrio" Gebrauch macht. Zum "Alcalde de barrio" darf jedoch nur bestellt werden, wer die für die Ernennung zum Alcalde pedáneo vorgeschriebenen positiven Voraussetzungen erfüllt ⁶⁾. Von der Ernennung ist der Gemeinderat zu unterrichten.

Gemäß Art.28 ROF ist der "Alcalde de barrio" im verwaltungsrechtlichen Sinne "Autorität". Seine Tätigkeit ist ehrenamtlich, obligatorisch und unentgeltlich. Gewöhnlich wird ihm aber im Gemeindehaushalt eine bestimmte Entschädigung für Schreibmaterial, Büroreinigung und Stromverbrauch zuerkannt ⁷⁾.

1) Nachweise bei Minguijón, Historia..., a.a.O., S.401.

2) Bermejo, Alcalde..., a.a.O.

3) Art.36.

4) Art.100.

5) "Base" Nr.6, letzter Satz.

6) Vgl. Art.25 ROF in Verb. mit Art.60 LRL und oben S.171.

7) So Marqués, Reglamento de Organización..., a.a.O., S.41, Anm. zu Art.25 ROF.

Im Gegensatz zum "Alcalde pedáneo", dem eine gewisse, wenn auch sehr schwach ausgebildete Autonomie nicht abzusprechen ist, hat der "Alcalde de barrio" keinen eigenen, gesetzlich geregelten Aufgabenbereich. Er ist ausschließlich Delegierter des Bürgermeisters und verfügt daher nur über jene Befugnisse, die ihm durch ausdrückliche Erklärung übertragen werden (Art.71 LRL). Vielfach pflegen die Bürgermeister Art und Umfang der Delegation durch Dekret festzulegen. Die Zuständigkeiten des "Alcalde de barrio" beruhen aber auch häufig auf Gewohnheitsrecht. So haben sich kraft Herkommens in einigen wenigen ländlichen Regionen Spaniens, namentlich in Galizien, bis in die jüngste Zeit noch gewisse, ihrem Ursprung nach richterliche Funktionen der "Alcaldes de barrio" erhalten: dort wirken sie u.a. als Vermittler bei Zwistigkeiten familien- oder nachbarrechtlicher Natur sowie bei Grenzstreitigkeiten ¹⁾. Ihr Schiedsspruch hat allerdings nicht die Bedeutung eines richterlichen Urteils. Auch entbehren sie jeglicher Sanktionsgewalt. Wenn ihre Entscheidungen trotzdem anerkannt werden, so geschieht dies allein auf Grund gewohnheitsrechtlicher Unterwerfung ²⁾. Wie der Bürgermeister selbst ist schließlich auch der "Alcalde de barrio" Hilfsorgan der Strafverfolgungsbehörden ³⁾.

In Ausübung seines Amtes ist der "Alcalde de barrio" vollständig vom Bürgermeister abhängig, der ihn zu jeder Zeit vorläufig oder endgültig seines Amtes entheben kann; seine Amtszeit endet automatisch mit jener des Bürgermeisters (Art.27 ROF).

1) Barros, a.a.O., S.60; Marqués, Reglamento de Organización..., a.a.O.

2) Marqués, Reglamento de Organización..., a.a.O., S.40, Anm. zu Art.25 ROF; ebenso Barros, a.a.O., S.60.

3) Gemäß Art.283 Ziff.3 LECr ist der "Alcalde de barrio" ebenso wie der Bürgermeister ein Glied der "policía judicial" (vgl.näheres oben S.130).

KAPITEL VIII : DIE SONDERSTELLUNG DER BÜRGERMEISTER VON MADRID UND BARCELONA

1. Die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen

Seit der Ära der Cortes de Cádiz war das spanische Gemeinderecht vom Dogma des aus dem französischen Recht übernommenen "Fetischismus einer einheitlichen Verwaltung" ¹⁾ beherrscht. Der französische Einfluß war so nachhaltig, daß sich die Idee, Großstädten die Verwaltung nach einem vom allgemeinen Gemeinde-recht abweichenden Sonderstatut zu gestatten, erst unter den Kommunalreformern ²⁾ durchzusetzen vermochte. In diesem Zusammenhang verdient vor allem Antonio M a u r a Erwähnung, der in seine Reform-entwürfe die Grundsätze des im nordamerikanischen Gemeinderecht entwickelten und zuerst im Staate Missouri (St.Louis 1876, Kansas 1890) praktizierten "home-rule charter" - Systems ³⁾ aufnahm: Großstädten soll von der Zentralregierung das Recht verliehen werden können, sich eine von ihnen selbst ausgearbeitete und beschlossene, ihren verwaltungstechnischen Besonderheiten angepaßte "Stadtrechtscharta" (carta municipal) zu geben ⁴⁾. Die Gedanken Mauras wurden

1) So treffend Juan Antonio Lara Pol, La Ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal, in REVL 1963, S.482; vgl. auch Sabino Alvarez-Gendín y Blanco, El nuevo Régimen municipal de Barcelona, in REVL 1960, S.487/488.

2) Siehe dazu oben S.17 und die dortige Anm.2.

3) Hiernach besaßen die Städte mit mehr als 100000 Einwohnern das gesetzlich garantierte Recht, sich auf freiheitlich-demokratischer Basis entsprechend einer von ihnen geschaffenen Charta selbst zu verwalten (vgl.die ausführliche Darstellung der verschiedenen im nordamerikanischen Recht gültigen Typen von Stadtrechten bei Marqués, El Derecho local..., a.a.O., Bd.1, S.407 ff., Vorbem. zu Art. 94 LRL).

4) Vgl. die Hinweise auf die Reformvorschläge Mauras bei Barros, a.a.O., S.84.

erstmals im Estatuto Municipal vom 8.3.1924 gesetzliche Wirklichkeit ¹⁾. Ebenso wie das Estatuto sahen auch das Gemeindegesetz vom 31.10.1935 ²⁾ und die Urfassung des geltenden Gesetzes über die Lokalverwaltung vom 3.12.1953 (Art.94) die Verleihung einer Stadtrechtscharta aber jeweils nur auf A n t r a g der betreffenden Gemeinde vor. Durch Gesetz vom 7.11.1957 griff schließlich der Gesetzgeber von sich aus durch eine Regelung "von oben nach unten" ein: dem Art.94 LRL wurde in Ziffer 2 eine Zusatzbestimmung angefügt. Diese ermächtigt die Zentralregierung auf Vorschlag des Innenministers und nach Erholung eines Gutachtens des Staatsrats, für Madrid und Barcelona, ebenso wie für andere Großstädte, deren Einwohnerzahl und Bedeutung es zweckmäßig erscheinen lassen, ein "besonderes organisches und wirtschaftliches Gemeindegesetz" zu erlassen. Nicht zuletzt dank der Initiative des derzeitigen Bürgermeisters von Barcelona, D.José Maria de Porcioles, der die Verwaltung Barcelonas nach einer Stadtrechtscharta zum Hauptziel seiner Amtsperiode machte ³⁾, verkündete die Staatsregierung am 23.5.1960 das "Sondergesetz für die Verwaltung der Gemeinde Barcelona". Erst durch Gesetz vom 11.7.1963 wurde auch die Landeshauptstadt Madrid einem eigenen Verwaltungsstatut unterstellt. Neben den Stadtrechtschartas gilt subsidiär das Gesetz über die Lokalverwaltung, sofern seine Bestimmungen dem in der Charta gesetzten Recht nicht widersprechen ⁴⁾.

1) Vgl. im einzelnen die Art.142 - 149 des Gesetzes.

2) Vgl. Art.98.

3) Dazu Bermejo, Especialidades..., a.a.O., S.64.

4) Art.1 des Sondergesetzes für die Verwaltung der Gemeinde Barcelona (LEB) vom 23.5.1960; Art.1 Ziff.2 des Sondergesetzes für die Verwaltung der Gemeinde Madrid (LEM) vom 11.7.1963.

Die Stadtrechtschartas verstärken die Machtstellung der Bürgermeister in den beiden Millionenstädten Spaniens gegenüber jener ihrer Kollegen in den anderen Gemeinden ganz beträchtlich. Das Stadtoberhaupt von Madrid und Barcelona trägt besonders deutlich die Wesenszüge eines "Geschäftsführers" der Gemeinde ¹⁾ und ähnelt damit weitgehend dem Vorbild des nordamerikanischen "Strong Mayor".

Ein Vergleich der Rechtsstellung der Bürgermeister von Madrid und Barcelona zeigt in vielen Punkten Übereinstimmung. Doch geben verschiedene durch den Charakter Madrids als Sitz der Zentralregierung bedingte Besonderheiten dem Amt des Alcalden der Landeshauptstadt eine eigentümliche Prägung.

2. Die Besonderheiten des Bürgermeisteramts nach den Stadtrechten von Madrid und Barcelona

Die Bürgermeister von Madrid und Barcelona müssen in besonderem Maße das Vertrauen der Zentralregierung genießen. Sie werden daher auf Vorschlag des Innenministers unmittelbar vom Staatsoberhaupt ernannt (Art.6 Ziff.1 LEB, Art.7 Ziff.1 LEM). Abweichend von den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes über die Lokalverwaltung erfolgt die Ernennung nicht auf unbestimmte Zeit, sondern auf die Dauer von sechs Jahren. Die Berufung für weitere Amtsperioden ist zulässig (Art.6 Ziff.2 LEB, Art.7 Ziff.2 LEM). Der Staatsoberhaupt kann aber auch vor Ablauf der ordentlichen sechsjährigen Amtszeit die Entlassung des

1) Vgl. José Ortiz Díaz, Modalidades y Perspectivas del Régimen especial de Carta (Premio nacional Calvo Sotelo de 1951), Madrid 1957, S.159 ff.; vgl. ferner Luis Arcé Monzón, Atribuciones de los órganos municipales, in REVL 1964, S.856.

Bürgermeisters verfügen, wie die Wortfassung der zitierten Rechtsvorschriften ergibt ¹⁾.

Das klassische Prinzip, nach welchem der Alcalde in Personalunion die Stellung des Chefs der Lokalverwaltung und des Staatsdelegierten einnimmt, gilt auch für die Bürgermeister von Madrid und Barcelona. Die Tatsache jedoch, daß Madrid Landeshauptstadt und Sitz der Zentralregierung ist, führt zu einer klaren Akzentverschiebung in den Aufgabenbereichen des Stadtoberhaupts:

Während der Bürgermeister in Barcelona all jene staatlichen Aufgabengebiete wahrzunehmen hat, "die nach den geltenden Bestimmungen nicht ausnahmsweise seiner Zuständigkeit entzogen sind" (Art.5 LEB), beschränken sich seine staatlichen Funktionen in Madrid auf diejenigen, "die ihm eigens übertragen werden" (Art.6 Ziff.1 LEM). Entsprechend dieser gesetzlichen Formulierung liegt der Schwerpunkt in der Amtstätigkeit des Bürgermeisters von Madrid in den Aufgaben der Stadtverwaltung; seine staatlichen Funktionen ziehen dagegen meist die am Ort selbst ansässigen Behörden der Zentralgewalt an sich ²⁾. In seiner Eigenschaft als Staatsdelegierter handelt der Bürgermeister von Madrid "regierungsunmittelbar".

1) Vgl. Art.6 Ziff.2 LEB: "Salvo que se disponga antes su renovación, el mandato del Alcalde durará seis años..." ("Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt sechs Jahre, es sei denn, daß sie verlängert wird..."); Art.7 Ziff.2 LEM: "Salvo que se disponga antes su remoción, el mandato del Alcalde durará seis años..." ("Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt sechs Jahre, es sei denn, daß vorher seine Absetzung angeordnet wird..."); vgl. dazu auch Manuel Ballbé Prunés, Barcelona, régimen especial, in "Gaceta ilustrada" 1960, Juniheft, S.44.

2) Luis Jordana de Pozas, Madrid, capital política y sede de la Administración central, in REVL 1964, S.659.

Deswegen ist sein Verbindungsmann zur Zentralgewalt in der Regel nicht mehr - wie in Barcelona und den übrigen Gemeinden - der Zivilgouverneur, sondern der Innenminister ¹⁾.

Die Aufgaben der Stadtverwaltung von Madrid und Barcelona sind in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Gemeinderecht auf den Bürgermeister und zwei Ratskörperschaften verteilt:

In beiden Großstädten führt der Bürgermeister zunächst den Vorsitz im Plenum des aus den drei repräsentativen Elementen ²⁾ des spanischen Volks sich zusammensetzenden Gemeinderats, welcher in Madrid "Ayuntamiento Pleno", in Barcelona "Consejo Pleno" heißt ³⁾. Während die aus dem Vorsitz im Plenum entspringenden Befugnisse des Alcalden nach der Stadtrechtscharta von Barcelona nur wenig von der Regelung des Gesetzes über die Lokalverwaltung abweichen ⁴⁾, erfährt das Bürgermeisteramt in Madrid auf Kosten des Gemeinderats in zweifacher Hinsicht eine ansehnliche Machtsteigerung. Einmal kann der Bürgermeister hier nicht schon auf Antrag von einem Drittel ⁵⁾, vielmehr erst bei einer Stimmenzahl von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitglieder des Plenums zur

1) Vgl. Art.6 Ziff.2 LEM.

2) Siehe hierzu oben S.50, Anm.4.

3) Art.6 Ziff.1 in Verb. mit Art.14 Ziff.1 LEM,
Art.5 in Verb. mit Art.10 Ziff.1 LEB.

4) So hinsichtlich der Verpflichtung des Alcalden, ordentliche Sitzungen des Plenums an gesetzlich genau bestimmten Tagen (30.November: St.Andreas, 2.Februar: Mariä Lichtmeß, 25.April: St.Markus, 28.Juni: St.Peter und am Tag nach den Marienfesttagen im September) einzuberufen, sowie in bezug auf das Recht des Bürgermeisters, einen Gemeinderat, der zweimal hintereinander oder insgesamt viermal unentschuldigt den Sitzungen fernbleibt, seines Amtes zu entheben (Art.20 Ziff.1 LEB); vgl. demgegenüber oben S.60 u.64.

5) Siehe oben S.61.

Einberufung außerordentlicher Sitzungen gezwungen werden ¹⁾. Zum anderen ist der Gesetzgeber bemüht, die Initiative des Bürgermeisters im Stadium der Beschlußfassung des Plenums zu stärken. Dies meint offensichtlich auch die Präambel ²⁾ zum Stadtrecht von Madrid, wenn sie von der "starken Einflußnahme der Exekutivgewalt auf das Plenum des Gemeinderats" spricht. Gelingt es nämlich dem Bürgermeister nicht, in einer ersten Plenarsitzung die erforderliche Stimmzahl für einen von ihm eingebrachten Antrag zu erzielen, so ist er berechtigt, das Plenum unter Darlegung seiner Gründe zu erneuter Abstimmung einzuberufen. Die abermalige Ablehnung des Initiativvorschlags des Alcalden setzt dann voraus, daß eine Mehrheit von zwei Dritteln der tatsächlichen Mitgliederzahl des Plenums gegen die Annahme stimmt (Art.26 Ziff.1 u. 2 LEM).

Der Bürgermeister führt außerdem in Madrid und Barcelona den Vorsitz in der "zweiten Kammer", die der "Ständigen Kommission" in den Gemeinden über 2000 Einwohnern ³⁾ entspricht und sich in Madrid "Comisión Municipal de Gobierno", in Barcelona "Comisión Municipal Ejecutiva" nennt (Art.6 Ziff.1 LEM, Art.5 LEB). Wie die "Ständige Kommission" soll auch die "Comisión Municipal" ein Bindeglied zwischen dem Bürgermeister als reinem Exekutivorgan und dem Plenum des Gemeinderats als rein beratendem Kollegium herstellen ⁴⁾. In ihrer Zusammensetzung weicht sie

1) Art.25 Ziff.1 u.2 LEM.

2) Abgedruckt in "Ley de Régimen local", Colección de textos legales, Boletín Oficial del Estado, 2. Aufl., Madrid 1964 (Textausgabe), Anhang 2, S.358.

3) Siehe oben S.55/56.

4) So die Präambel zur Stadtrechtscharta von Barcelona, abgedruckt in "Ley de Régimen local", Colección de textos legales, Boletín Oficial del Estado, 2.Aufl., Madrid 1964 (Textausgabe), Anhang 3, S.406; vgl. auch die Präambel zur Stadtrechtscharta von Madrid, a.a.O., S.359.

allerdings erheblich von jener der "Ständigen Kommission" ¹⁾ ab. Sie besteht aus dem Bürgermeister und einer unveränderlichen Zahl von drei Gemeinderäten (den sog. "Tenientes"), die den Bürgermeister in der Reihenfolge ihrer Ernennung gesetzlich vertreten und die sonst von ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen haben, in Madrid regelmäßig sechs, in Barcelona bis zu sechs Delegierten, denen die Leitung der verschiedenen Aufgabengebiete der Gemeindeverwaltung obliegt (Delegados de Servicios) und einer ebenso großen Zahl von Gemeinderäten ²⁾.

Die Ernennung sämtlicher Mitglieder der "Comisión Municipal" ist in Barcelona ausschließliches Privileg des Alcalden (Art.23 Ziff.1 in Verb. mit Art.9 Ziff.1 LEB). Es mag daher berechtigt sein, wenn Alvarez Gendin ³⁾ die allzu starke Abhängigkeit der "zweiten Kammer" vom Bürgermeister rügt. Um diese Folge zu vermeiden, entzieht die Stadtrechtscharta von Madrid - entgegen dem Vorschlag verschiedener Rechtslehrer, die ein Festhalten an der in Barcelona getroffenen Regelung befürworteten ⁴⁾ - dem Bürgermeister das Recht zur Ernennung jener sechs in der Zahl mit den "Delegados de Servicios" übereinstimmenden Gemeinderäte; diese werden vielmehr vom Plenum des Gemeinderats ausgewählt (Art.28 Ziff.1, Buchstabe d) LEM).

Auf eine kurze Formel gebracht, obliegt es dem Plenum des Gemeinderats, das Programm, bzw. die Richtlinien der städtischen Verwaltungspolitik entsprechend den Interessen der Wähler zu entwerfen ⁵⁾; es beschließt über die Angelegenheiten von besonderer

1) Vgl. oben S.56/57.

2) Art.10,11 in Verb. mit Art.28 Ziff.1 LEM, Art.8 Ziff.1, 9 Ziff.1 in Verb. mit Art.23 Ziff.1 LEB.

3) Tratado..., a.a.O., Bd.1, S.291.

4) Hinweise bei Lara Pol, a.a.O., S.511.

5) Alvarez, Tratado ..., a.a.O., Bd.1, S.364.

Bedeutung und Tragweite ¹⁾. Der Bürgermeister bildet die Spitze der gemeindlichen Exekutive, neben ihm und dem Plenum wirkt die "Comisión Municipal" als Beschluß- und Ausführungsorgan zugleich ²⁾. Im Rahmen dieses Verwaltungsaufbaus, der auf die Durchführung des Prinzips der Gewaltenteilung nur wenig Wert legt ³⁾, verfügt der Alcalde als Vorsitzender des Gemeinderats und der "Comisión Municipal" einerseits, als Leiter der Stadtverwaltung andererseits, grundsätzlich über die gleichen Befugnisse wie nach dem Gesetz über die Lokalverwaltung (Art.8 Ziff.1 LEM, Art.7 Ziff.1 LEB). Gemäß den zitierten Rechtsvorschriften ist er im übrigen zur Wahrnehmung all jener Aufgaben zuständig, die nach der Regelung in der Stadtrechtscharta nicht ausdrücklich anderen Gemeindeorganen vorbehalten sind.

Verschiedene dem Bürgermeister in seiner Eigenschaft als Leiter der Stadtverwaltung zustehende Befugnisse heben die Sondergesetze für Madrid und Barcelona eigens hervor. So ist in beiden Städten zur Erhebung von gerichtlichen Klagen im Eilfall nicht mehr die "zweite Kammer" ⁴⁾, sondern der Bürgermeister berechtigt; von der getroffenen Maßnahme hat er die "Comisión Municipal" zu unterrichten (Art.8 Ziff.4 LEM, Art.7 Ziff.2 LEB). Der gehobenen Stellung des Alcalden von Madrid trägt eine Straffung seiner Sanktionsgewalt Rechnung: während der Bürgermeister im allge-

1) Zu den Zuständigkeiten des Plenums im einzelnen vgl. den Katalog des Art.23 Ziff.1, Buchstaben a-n LEM und des Art.17 Ziff.1, Buchstaben a-ll LEB.

2) Die verschiedenen Aufgabengebiete der "Comisión Municipal" regeln Art.29, Buchstaben a-ll LEM, Art.24 Ziff.1, Buchstaben a-m LEB.

3) So ausdrücklich die Präambel zur Stadtrechtscharta von Madrid, a.a.O., S.358; vgl. ferner Carlos Ruiz del Castillo, Las estructuras sociales en el régimen especial de Barcelona, in REVL 1960, S.483.

4) Siehe oben S.115/116.

meinen Gemeinderecht "Ungehorsam gegen seine Autorität" ¹⁾ nur mit Geldstrafen bis zu 500 Peseten ²⁾ ahnden kann, ermächtigt die Charta von Madrid das Stadtoberhaupt zur Verhängung empfindlicher Geldstrafen bis zu 10000 Peseten (Art.8 Ziff.3, Satz 1 LEM). Hinzu kommt, daß dem Bürgermeister von Madrid unter gewissen Voraussetzungen ein Ersatzvornahmerecht eingeräumt wird. Gemäß Art.77 Ziff.1 LEM ist es ihm zunächst gestattet, illegale Bauwerke auf Kosten des Beseitigungspflichtigen durch Gemeindepersonal oder vertragliche Hilfskräfte entfernen zu lassen. Außerdem vermag der Alcalde die Ersatzvornahme aber auch allgemein "bezüglich jeden rechtswidrigen Zustandes, der eine Ersatzvornahme erlaubt", anzuordnen (Art.77 Ziff.3 LEM). Die Anwendung des Zwangsmittels ist allerdings erst dann zulässig, wenn der Pflichtige binnen einer ihm gesetzten Frist der Anordnung nicht nachkommt und ihm für den Weigerungsfall die Ersatzvornahme auf seine Kosten angedroht worden ist (Art. 77 Ziff.2 LEM).

Der außerordentliche Umfang der dem Bürgermeister in der modernen Großstadtverwaltung obliegenden Verwaltungsaufgaben machte es erforderlich, ihm einen schlagkräftigen, fachlich vorgebildeten Mitarbeiterstab zur Verfügung zu stellen. Der Entlastung des Alcalden dient vor allem die aus dem nordamerikanischen Gemeinderecht rezipierte ³⁾ Institution der "Delegados de Servicios", die als Mitglieder der "Comisión Municipal" bereits Erwähnung fanden ⁴⁾. Ihre Ernennung, aber auch ihre Absetzung steht im freien Ermessen des Alcalden ⁵⁾.

1) Definition oben auf S.99.

2) Siehe oben S.101/102.

3) Die Präambel zum Stadtrecht von Madrid (a.a.O., S.358) bekennt sich ausdrücklich zum nordamerikanischen Vorbild.

4) Siehe oben S. 183.

5) Art.11 Ziff.3, Satz 1 LEM, Art.9 Ziff.1, Satz 2 LEB.

Zum "Delegado de Servicios" kann er grundsätzlich jede fachlich geeignete Person berufen. Trifft die Ernennung aber auf ein Mitglied des Gemeinderats, so hat dies - weil beide Ämter miteinander inkompatibel sind - den Verlust der Gemeinderatseigenschaft zur Folge (Art.11 Ziff.3, Satz 2 LEM, Art.9 Ziff.1, Satz 2 LEB). In Weiterentwicklung der Charta von Barcelona schreibt Art.11 Ziff.4 LEM vor, daß die "Delegados de Servicios" automatisch mit der Ernennung eines neuen Bürgermeisters aus dem Amt ausscheiden, sofern dieser sie nicht übernimmt.

Der Wirkungskreis der "Delegados de Servicios" erstreckt sich auf die Leitung und Überwachung eines bestimmten, ihnen vom Bürgermeister zugewiesenen gemeindlichen Geschäftszweigs ¹⁾. Im Rahmen der Delegation besitzen sie dieselben Befugnisse wie der Alcalde; ihre Anordnungen gelten als solche des Bürgermeisters ²⁾. Überschreitet eine Angelegenheit ihre Zuständigkeit, so beschränkt sich ihre Tätigkeit auf die Ausarbeitung eines Entscheidungsvorschlags ³⁾; die Sachentscheidung trifft dann der Bürgermeister selbst.

Die Einführung der "Delegados de Servicios" steht in unmittelbarer Wechselbeziehung mit einem Wandel in den Funktionen der "Tenientes de Alcalde", die wir als Delegierte und Stellvertreter des Bürgermeisters kennengelernt haben ⁴⁾. Nach dem Gesetzeswortlaut kann der Bürgermeister zwar immer noch Verwaltungsaufgaben auf sie übertragen ⁵⁾. Angesichts der

1) Art.4 Ziff.2 in Verb. mit Art.11 Ziff.1 LEM, Art.9 Ziff.3 LEB.

2) Vgl. Art.93 Ziff.4 LPA.

3) Art.13 Ziff.2, Buchstabe b) LEM, Art.9 Ziff.3, Nr.3 LEB.

4) Siehe oben S.132 ff.

5) Vgl. hierzu im einzelnen Art.10, Buchstaben a-c LEM, Art.8 Ziff.1 LEB.

Einrichtung der "Delegados de Servicios" fehlt es hierfür jedoch in der Praxis meist an einem Bedürfnis; die "Tenientes" verkümmern daher regelmäßig zu bloßen Stellvertretern des Bürgermeisters ¹⁾.

Während es für Barcelona bei der allgemeinen Regelung verbleibt ²⁾, ist der Alcalde von Madrid verpflichtet, eine bis zu acht Tagen währende Abwesenheit vom Stadtgebiet dem Innenminister anzuzeigen; ohne die Erlaubnis des Innenministers darf er dem Stadtgebiet nicht länger als fünfzehn Tage fernbleiben (Art.9 LEM).

Sowohl in Madrid als auch in Barcelona ist man bestrebt, vom derzeitigen System der beim Bürgermeister zentralisierten Großstadtverwaltung auf eine dezentralisierte "Zweistufen-Verwaltung" überzugehen, wobei die Stadtdistrikte als untere Stufe mit einer selbstständigen Verwaltungsorganisation unter der Leitung eigener Autoritäten ausgestattet werden sollen ³⁾. Die Ansatzpunkte zu dieser Lösung sind bereits vorhanden. So hat der Bürgermeister in den verschiedenen Distrikten der beiden Millionenstädte beschließende Ausschüsse, die sog. "Juntas de Distrito" zu bilden. Sie setzen sich aus einem Gemeinderat als Vorsitzenden, je einem Gemeinderat aus den Reihen der Familienoberhäupter, der Syndikate und der wirtschaftlichen, kulturellen oder beruflichen Vereinigungen der Gemeinde ⁴⁾ sowie drei Beisitzern aus dem Kreis der angesehenen Einwohner des Distrikts zusammen. Sämtliche Mitglieder der Junta - ausgenommen jener Gemeinderat, der die

1) Vgl. die Präambel zum Stadtrecht von Madrid, a.a.O., S.359 sowie die Präambel zum Stadtrecht von Barcelona, a.a.O., S.407.

2) Siehe oben S.135/136.

3) Hinweise hierzu in der Präambel zur Stadtrechtscharta von Madrid, a.a.O., S.360; vgl. auch Lara Pol, a.a.O., S.512.

4) Näheres siehe oben S.50 Anm.4.

Interessen der Familienoberhäupter vertritt und von den Einwohnern des Distrikts zu wählen ist - werden vom Bürgermeister ernannt und abberufen (Art.32 Ziff.1 u.2 LEM, Art.26 Ziff.1 u.3 LEB).

Die Einrichtung der Junta bezweckt, "zwischen den Interessen der Einwohnerschaft und dem Stadtoberhaupt zu vermitteln" ¹⁾. Sie besitzt einen kasuistisch festgelegten Zuständigkeitsbereich, den der Alcalde durch Delegierung von Aufgaben noch zu erweitern vermag ²⁾. Verglichen mit dem Stadtrecht von Barcelona treten die Dezentralisierungstendenzen in der Charta von Madrid aber schon viel ausgeprägter in Erscheinung; denn hier verfügt auch der Vorsitzende der Junta über eigene gesetzlich geregelte Befugnisse ³⁾ und ist so bereits zu einem verkleinerten Abbild des Bürgermeisters geworden.

Die Tätigkeit der Bürgermeister von Madrid und Barcelona unterliegt ebenso wie die Amtsführung ihrer Kollegen in den übrigen Gemeinden Spaniens einer durchgreifenden Staatsaufsicht. Die dem Bürgermeister vorgesetzte Kontrollinstanz ist jedoch in Madrid nicht mehr der Zivilgouverneur als Statthalter der Zentralregierung; an seine Stelle tritt vielmehr unmittelbar das zuständige Fachministerium ⁴⁾. Gegen

1) So die Präambel zur Stadtrechtscharta von Barcelona, a.a.O., S.407.

2) Auf die Zuständigkeitskataloge der inhaltlich im wesentlichen übereinstimmenden Art.34 Buchstaben a-f LEM und Art.27 Buchstaben a-h LEB kann im Rahmen dieser Arbeit nur hingewiesen werden.

3) So der Vollzug der Beschlüsse der Junta, die Vertretung des Bürgermeisters bei offiziellen Anlässen im Distriktgebiet, die Ausstellung von Personenstands- und Führungszeugnissen, die Überwachung der öffentlichen Arbeiten und Verwaltungseinrichtungen, die Mitwirkung bei der Einziehung der Wehrpflichtigen sowie all jene Befugnisse, die ihm der Alcalde delegiert (Art.34, Buchstaben a-f LEM).

4) Vgl. Art.2, Buchstabe c) LEM.

aufsichtliche Verfügungen der Ministerien steht dem Bürgermeister der Rechtsweg zu den Senaten für Verwaltungstreitsachen beim Obersten Gerichtshof offen (Art.14, Buchstabe a) LJCA).

Eigenartigerweise räumt die Stadtrechtscharta von Madrid aber nicht nur den Behörden der höheren Verwaltungshierarchie, sondern in gewissem Umfang auch dem Plenum des Gemeinderats Kontrollbefugnisse gegenüber dem Alcalden ein. Gemäß Art.76 Ziff.2 LEM kann das Plenum nämlich in Anwendung der Bestimmungen über das Verfahren in der Verwaltung (LPA) ¹⁾ rechtsbegründende Akte und Beschlüsse, die von "irgendeinem Gemeindeorgan" erlassen wurden, für nichtig erklären oder aufheben, sofern sie eine "manifeste Gesetzesverletzung" ²⁾ beinhalten.

In der Stadtverwaltung von Madrid und Barcelona wird der zahlenmäßig überwiegende Teil der laufenden gemeindlichen Verwaltungsgeschäfte von der "Comisión Municipal", den "Delegados de Servicios" und den "Juntas de Distrito" erledigt. Der Bürgermeister selbst gleicht demgegenüber weit eher einem Manager ³⁾ und Organisator, der im System der verschiedenen Gemeindeorgane koordinierend wirken und seine Hilfskräfte so zweckmäßig als möglich einsetzen soll. Er ist mithin - so treffend Ruiz del Castillo - in erster Linie "ein politischer Repräsentant, eine Persönlichkeit von hohem sozialem Rang und kein Beamter im technischen Sinn". ⁴⁾

1) Zu den Verfahrensvoraussetzungen im einzelnen vgl. Art.47 ff. und 109 ff. LPA.

2) Definition oben auf S.72.

3) Vgl. Juan Mahillo Santos, Algunos aspectos orgánicos de la Carta de Barcelona, in "Municipalia", Jahrgang 1960, S.332; Martín Bassols Coma, La Delegación de competencias en la Ley especial para el municipio de Madrid, in DA 1963/II, Nr.70, S.83; Carlos Ruiz del Castillo, Las estructuras sociales en el régimen especial de Barcelona, in REVL 1960, S.483; Ortiz Díaz, a.a.O., S.159.

4) "un representante político, una personalidad de gran rango social, no un funcionario técnico", Las estructuras..., a.a.O., S.404.

Vergleichende Schlußbetrachtung:

Ein Vergleich der Rechtsstellung des spanischen Alcalden mit jener des deutschen Bürgermeisters begegnet gewissen Schwierigkeiten, die in der unterschiedlichen politischen Struktur Spaniens und der Bundesrepublik Deutschland begründet sind. Spanien ist Einheitsstaat. Demzufolge sind auch die Rechte und Pflichten des Alcalden - von gewissen Abwandlungen in den Zwerggemeinden und in den Millionenstädten Madrid und Barcelona abgesehen - einheitlich im "Grundgesetz" der spanischen Lokalverwaltung, der "Ley de Régimen local" vom 16.12.1950 geregelt. Dem föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland entsprechend zeigt die Rechtsstellung des Bürgermeisters, bzw. des Stadtdirektors in den einzelnen Ländergemeindeordnungen zum Teil nicht unerhebliche Abweichungen. Eine vergleichende Betrachtung muß sich daher zwangsläufig auf die Gegenüberstellung der fundamentalen Prinzipien beschränken.

Seit der Ära der Cortes de Cádiz ist die Doppelnatur des Alcalden als Vorsitzender der gemeindlichen Ratskörperschaften und Chef der Gemeindeverwaltung einerseits, als Delegierter des Staats in der Gemeinde andererseits, aus dem spanischen Gemeinderecht nicht mehr hinwegzudenken. Die Lösung der hieraus sich ergebenden alten Streitfrage, wer ihn ins Amt berufen darf, war für das monarchisch-autoritär orientierte Regime des Generalissimo Franco eindeutig: sämtliche Bürgermeister des Landes werden vom Staat eingesetzt. Demgegenüber ist der deutsche Bürgermeister reines Gemeindeorgan, das gemäß der demokratischen Staatsform der Bundesrepublik entweder von der Bürgerschaft oder von der Gemeindevertretung gewählt wird. Bereits dieser Hauptunterschied im Verfahren bei der Berufung des Stadtoberhaupts beider Länder

läßt die selbstverwaltungsfeindliche Grundhaltung des Franco-Staats erkennen.

Das wichtigste Gemeindeorgan ist in der Bundesrepublik Deutschland die Gemeindevertretung (Gemeinde- oder Stadtrat, Stadtverordnetenversammlung, Stadtvertretung). Sie ist alleiniges Organ der gemeindlichen Willensbildung. Nach der "Ley de Régimen local" gebührt hingegen der Supremat in der Gemeindeverwaltung dem Alcalden. Von einer sog. "Bürgermeisterverfassung" kann man indes nur in den Gemeinden unter 2000 Einwohnern sprechen, wo neben dem Gemeinderat als dem beschließenden Gremium der Bürgermeister das einzige ausführende Organ ist. In Gemeinden über 2000 Einwohnern tritt nämlich zwischen den Bürgermeister und den Gemeinderat die aus einer bestimmten Zahl von Mitgliedern des Gemeinderats sich zusammensetzende "Ständige Kommission". Sie trägt zwar unverkennbar die Wesenszüge eines Exekutivausschusses, der sich mit dem Bürgermeister in die ausführende Gewalt teilt, ist jedoch als gegenüber dem Plenum selbständige "zweite Kammer" mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattet. Durch den Vorsitz in beiden Ratskörperschaften wird der Bürgermeister zum Symbol ihrer funktionellen Einheit. Dieser Typus einer Gemeindeverfassung gleicht keinem der in der Bundesrepublik gültigen Systeme. Es handelt sich vielmehr um ein Mischsystem eigener Art, das gleichermaßen die Elemente der sog. "unechten" Magistratsverfassung und der Bürgermeisterverfassung in sich vereint.

Während im deutschen Gemeinderecht der Schwerpunkt der Gemeindeverwaltung bei den Kollegialorganen liegt und der Bürgermeister überwiegend ausführendes Organ ist, hat der Alcalde des Franco-Staats eine ganz außergewöhnliche Vormachtstellung gegenüber den kommunalen Ratskörperschaften erlangt. Durch die Übernahme des dem nordamerikanischen Gemeinderecht entstammenden "strong mayor-Systems" wurde der Alcalde

zum tonangebenden Initiator und Geschäftsführer, dem die Leitung der gesamten Verwaltung der Gemeinde untersteht, soweit hiermit nicht kraft Gesetzes die Ratskollegien beauftragt sind. Im selben Verhältnis wie diese an Macht verloren, gewann der Bürgermeister an Einfluß. Dadurch daß der "starke" Bürgermeister Spaniens aber nicht wie sein nordamerikanisches Vorbild demokratisch gewählt, sondern von staatlichen Behörden (Zivilgouverneur, Innenminister oder Staatschef) ernannt wird, ist er andererseits zu einem Grundpfeiler des zentralistischen Regimes geworden: die Lokalverwaltung befindet sich in Händen von etwas mehr als neuntausend "Bürgermeister-Geschäftsführern" (Alcaldes-Gerentes), die das rechtliche Schicksal der Gemeinden im Interesse der Zentralgewalt zu steuern vermögen.

In der heutigen spanischen Lokalverwaltung treten damit - wenn auch in abgeschwächter Form - insoweit gewisse Parallelen zur Deutschen Gemeindeordnung vom 30.1.1935 zutage. Für das spanische Bürgermeisteramt gilt der Grundsatz: Autorität nach unten, höchste Verantwortung nach oben. So umfangreich seine Befugnisse in der Lokalverwaltung sind, so straff ist auch die Aufsicht der Zentralgewalt, die sich nicht nur auf die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt, sich vielmehr auch auf dessen Zweckmäßigkeit erstreckt. Mit anderen Worten ausgedrückt, besteht eine nahezu unbegrenzte Rechts- und Fachaufsicht.

Die Investitur des spanischen Bürgermeisters beruht nicht auf dem Vertrauen des Volks, sondern ausschließlich auf dem seiner Vorgesetzten. Die Mitgliedschaft in der "Nationalen Bewegung" (Movimiento Nacional) bietet dabei eine gewisse Garantie für seine "Linientreue". Ist er nicht mehr im Besitze des in ihn gesetzten Vertrauens, so kann ihn die Zentralgewalt seines Amtes entheben, ohne daß ihm der Schutz der

Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Seite steht. Hier liegt die "Achillesferse" des Alcalden. Trotz seiner Machtfülle bleibt er daher im Gegensatz zu seinem deutschen Kollegen, dessen Position innerlich stabiler ist, nur ein Vasall des Zentralstaats.

Lebenslauf

Am 14. Mai 1935 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Max Schermeyer und seiner Ehefrau Juliane, geb. Schmittlutz, in Nürnberg geboren.

Von 1941 - 1945 besuchte ich in Nürnberg und - infolge kriegsbedingter Evakuierung - vorübergehend in Wonnfurt bei Haßfurt (Unterfr.) die Volksschule. Anschließend verbrachte ich noch das fünfte Volksschuljahr in Nürnberg. Nach der Wiederaufnahme des Schulbetriebs an den höheren Schulen trat ich im Herbst 1946 in die Oberrealschule an der Lößleinstraße in Nürnberg über. Dort legte ich im Juli 1954 die Reifeprüfung ab.

Im Wintersemester 1954/55 begann ich an der Universität Erlangen das Studium der Rechtswissenschaften. Nach drei Semestern wechselte ich an die Universität München über, wo ich am 26. Januar 1959 die erste juristische Staatsprüfung ablegte.

Am 1. März 1959 trat ich den Vorbereitungsdienst für die zweite juristische Staatsprüfung an, die ich am 9. Mai 1963 bestand. Nach der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft am 10.7.1963 war ich zunächst als freier Mitarbeiter in einer Nürnberger Anwaltskanzlei tätig.

Anfang Januar 1964 begab ich mich zu einem Studienaufenthalt nach Barcelona. An der dortigen Universität bestand ich am 30. Mai 1964 das Examen für die spanische Sprache. Bereits im Februar 1964 hatte ich in der Bibliothek des Colegio de Abogados, in der Biblioteca Central und im Archiv der Stadtverwaltung von Barcelona, wo man mir einen eigenen Arbeitsplatz zur Verfügung stellte, mit der Materialsammlung für die vorliegende Dissertation begonnen. Nach Abschluß dieser Vorarbeiten kehrte ich Mitte September 1964 wieder nach Nürnberg zurück. Hier habe ich neben der Tätigkeit als Mitarbeiter in einer Anwaltskanzlei die Dissertation zu Ende geführt.

Offsetdruck - Fotodruck

Josef Hög

8520 Erlangen, Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz,) Tel. 22990

Offsetdruck - Fotodruck

- J. H o g l, 8520 Erlangen, Hauptstr. 109. (Nähe Martin-Luther-Platz) Telefon 22990 -